

سيادة القانون والسلطة القضائية المستقلة في الصومال

يناير 2025



المحتويات

٤. ١. الملخص التنفيذي
٥. ٢. المقدمة
٥. ٣. المنهجية
٦. ٤. تعريف سيادة القانون
٦. ٥. تاريخ سيادة القانون في الصومال
٨. ٦. سيادة القانون والدستور المؤقت
٨. ٧. إرساء سيادة القانون
 ١. التوزيع المناسب للصلاحيات الفيدرالية
 - ب. إقامة قضاء مستقل
 - ج. التعامل مع القضاء باعتباره السلطة الثالثة للحكومة
 - د. استقلال القضاء وحياده في ظل الشريعة والحكم الحديث
 - هـ. الدستور المؤقت والقضاء
 - و. دور القضاء الفيدرالي غير الديمقراطي: المراجعة القضائية
 ١. المراجعة القضائية للإجراءات التشريعية
 ٢. المراجعة القضائية للإجراءات التنفيذية
١٤. ٨. استقلال القضاء
 - أ. استقلالية القضاة
 - ب. استقلال النظام القضائي
 ١. لجنة الخدمة القضائية
 ٢. المحكمة الدستورية
 ٩. الوضع الراهن للقضاء والتغييرات المقترحة
 ١٠. المحاكم المتكاملة والدستور المؤقت
 ١١. إنشاء نظام قضائي متكامل
 - أ. تقييم حالة القضاء
 - ب. إصلاح المؤسسات الرئيسية في قطاع العدالة
 ١. المحاكم
 ٢. القضاة
 ٣. إدارة المحاكم
 ٤. المدعون العامون
٢٦. ١٢. الالتزامات الأخلاقية لأفراد القضاء والتدريب
٢٦. ١٣. تعزيز سيادة القانون من خلال التعليم
٢٧. ١٤. التوصيات
٢٨. ١٥. المراجع

عن المؤلف

يحمل المؤلف درجة الدكتوراه من جامعة جورجيتاون ودرجة الدكتوراه في فقه القانون من جامعة ولاية جورجيا. وهو محام صومالي أمريكي يتمتع بخبرة تزيد عن 02 عامًا في القانون الفيدرالي في الولايات المتحدة ، كما يشغل منصب المدير الأول في مجموعة لاسفورت للاستشارات والمستشار القانوني الأول لمعهد هيريتج لدراسة السياسات. وينبع هذا التقرير من اهتمامه العميق برحلة الصومال نحو الفيدرالية والتحديات التي تواجهها ، مثل العشائرية المقسمة، وضعف الأساس لقيام دولة ، والتاريخ المضطرب للحكومة.

د. بشير م. شيخ علي (دكتوراه في فقه القانون)

حقوق النشر © 2025 | معهد هيريتج ، جميع الحقوق محفوظة.

نحثّ القراء على إعادة إنتاج المواد لمنشوراتهم الخاصة، طالما أنها لا تباع تجارياً. يطلب معهد هيريتج -بصفته صاحب حقوق الطبع والنشر- الإقرار الواجب ونسخة من المنشور. للاستخدام عبر الإنترنت، نطلب من القراء إدراج رابط المصدر الأصلي على موقع معهد هيريتج.

© معهد هيريتج 2025

١. الملخص التنفيذي

يتمحور التراث الثقافي الصومالي الغني حول الفصاحة ومسألة العدل والإنصاف. وتعكس كلمات مثل "xaq" وتعني العدالة، أو "Xaq Darro" ومعناها الإجحاف، أو "Dulmi" وهو الظلم، احترام المجتمع العميق للإنصاف. ورغم هذا الالتزام الثقافي والديني بالعدالة والمساواة والنزاهة، غير أن تحقيق سيادة القانون لا يزال أمراً صعباً.¹ وكما هو معلوم أن النظم والمؤسسات القانونية الفعالة تعتبر مفتاحاً لإنفاذ سيادة القانون، إلا أن عقوداً من الهشاشة والتركيز على تثبيت وإعادة بناء الدولة الممزقة على حساب تحقيق العدالة قد أعاقت هذه الجهود بشدة، حيث يتطلب سد الفجوة بين المثل العليا الصومالية وعجزها عن تحقيق العدالة بناء مؤسسات تدعم سيادة القانون بشكل حقيقي. ويشمل ذلك إنشاء سلطة قضائية مستقلة، وزيادة وعي المجتمع، وتعزيز المبادئ الديمقراطية لخلق مجتمع أكثر عدلاً.

وقد فشلت جميع جهود إرساء سيادة القانون السابقة، وخاصة خلال ستينيات القرن العشرين، في كثير من الأحيان، وهو ما سمح للحوث والسلطة غير المقيدة بالازدهار. ويهدف الدستور المؤقت لعام ٢٠١٢ إلى معالجة هذه التحديات من خلال تقديم إطار قانوني يتماشى مع مبادئ العدالة والشريعة. وفي جوهره يكمن مبدأ الفصل بين السلطات، وتقسيم السلطة بين الأفرع التنفيذية والتشريعية والقضائية لضمان الضوابط والتوازنات. ومع ذلك، يفترق الدستور المؤقت إلى الوضوح بشأن توزيع السلطة بين الحكومة الوطنية والأقاليم، والمعروفة باسم الولايات. ويتسم هذا الدستور غير النهائي، في بعض الأحيان بالغموض، مما يضعف الحكم ويثير المخاوف بشأن شرعية القوانين الفيدرالية وقوانين الولايات. وفي النظام الفيدرالي، تكون السلطة القضائية حاسمة في دعم سيادة القانون من خلال تفسير القوانين بشكل محايد وحمايتها من التجاوزات السياسية. ومن المؤسف أن السلطة القضائية في الصومال كانت تاريخياً ضعيفة ومتأثرة سياسياً، مما يحد من قدرتها على أداء هذه الوظيفة الحاسمة.

قد وضع الدستور المؤقت الخطوط العريضة الأساسية للقضاء، حيث أنشأ ثلاثة مستويات من المحاكم، لكنه ترك للتفاوض والتوصل إلى تفاصيل هيكل القضاء وعملياته. ويمنح الدستور المحكمة الدستورية سلطة مراجعة دستورية القوانين التي يصدرها البرلمان الفيدرالي. ومع ذلك، لا يجوز الطعن في التشريعات إلا لبعض المسؤولين الفيدراليين (مثل جميع أعضاء مجلس الشيوخ، أو ثلث مجلس النواب، أو مجلس الوزراء)، أو إحدى الولايات، أو عشرة آلاف ناخب مسجل، الأمر الذي يضعف سيادة القانون. وعلاوة على ذلك، فإن الأحكام الخاصة بالمراجعة القضائية للإجراءات التنفيذية محدودة ومثيرة للمشاكل. وعلى الرغم من تضمين آليات لضمان استقلال القضاء، مثل هيئة الخدمة القضائية المقترحة والمحكمة الدستورية، فإن هذه الهيئات لم تنشأ بعد بسبب تقاعس السياسيين.

وفي إطار الجهود المبذولة لتحديث النظام القضائي الصومالي، عقدت وزارة العدل الفيدرالية في عام ٢٠١٨ سلسلة من المشاورات مع وزارات العدل في الولايات لبحث إمكانية تبني نظام قضائي متكامل. وقد قدم «اتفاق جوهر سياسي» نموذجاً لهذا النظام يقترح تقاسم الاختصاصات القضائية بين المستويين الفيدرالي والولائي ضمن إطار قانوني موحد. ومن شأن هذا النظام أن يحقق مبدأ الولاية القضائية المتزامنة، مما يسمح للقضاة بالنظر في القضايا التي تقع ضمن نطاق القوانين الفيدرالية أو قوانين الولايات. وقد قام مجلس الوزراء والمجلس الاستشاري الوطني بإجراء تعديلات على هذا النموذج بهدف معالجة بعض التحديات القانونية والتقنية.

إن تطبيق نظام من هذا القبيل يتطلب قيادة قوية وخبراء قانونيين متمرسين. إلا أن بعض المعنيين بالأمر أبدوا مخاوف بشأن هذا النموذج وتأثيره المحتمل على أركان أخرى من منظومة العدالة، مثل النيابة العامة والأجهزة الأمنية والسجون. قد يؤدي التركيز على هذه المكونات إلى تجاوز صلاحيات الحكومة المركزية، مما يقوض مبدأ اللامركزية الذي يركز على الحكم المحلي والاستجابة السريعة للمشكلات. علاوة على ذلك، قد يؤدي تكامل أنظمة العدالة إلى تقويض المساواة، حيث إن السلطات القضائية المحلية غالباً ما تكون أكثر دراية بالتحديات المحددة التي تواجهها مقارنة بالسلطة المركزية.

رغم أن فكرة نظام محاكم متكامل واعد في بناء نظام قضائي فعال يتوافق مع هيكل الحكم الصومالي، إلا أن تحقيق ذلك يتطلب معالجة قضايا الحكم الإداري الأوسع. من الضروري ضمان استقلال الولايات والحفاظ على توازن يحترم أنظمة العدالة فيها. وفي حال اختيار نموذج محاكم متكامل، يجب التعامل بحذر مع تعقيدات دمج أنظمة الولايات مع النظام الفيدرالي وتقاسم السلطات. كما يجب تصميم النظام بحيث يحافظ على صلاحيات القضاء المحلي لضمان تحقيق العدالة بما يتناسب مع قيم واحتياجات كل ولاية. في النهاية، فإن تحقيق التوازن بين الاستقلال المحلي والحكم الفعال هو مفتاح نجاح القضاء الصومالي وتقدمه نحو الديمقراطية وسيادة القانون.

ويدعو هذا التقرير إلى إنشاء أطر ومؤسسات قانونية قوية، مؤكداً أن استغلال الالتزام الثقافي الصومالي بالعدالة بشكل صحيح، سيؤدي نهضة قانونية تحويلية في البلاد.

1. وكما ناقشنا في هذا التقرير، فإن سيادة القانون كانت غائبة إلى حد كبير في الصومال، وهي حالة يمكن إرجاعها إلى وصول القوى الاستعمارية إلى الشواطئ الصومالية. وقد أصبح غياب سيادة القانون واضحاً بشكل خاص على مدى السنوات الثلاثين الماضية، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى انهيار القانون والنظام في أعقاب انهيار الحكم المركزي.

٢. المقدمة

تشكل سيادة القانون عنصراً أساسياً في أي مجتمع، والتحديات التي يواجهها الصوماليون في حياتهم اليومية ترجع إلى حد كبير إلى غيابها. ففي غياب إطار قانوني مستقر، يجد الأفراد صعوبة في تأمين حقوقهم، مما يؤدي إلى انتشار حالة من عدم اليقين والخوف. ويخلق هذا الافتقار إلى البنية التحتية بيئة تتصاعد فيها النزاعات بسهولة إلى العنف والفساد، ويمكن أن تزدجر إساءة استخدام السلطة دون رادع. وعندما تغيب سيادة القانون، تصبح الخدمات الأساسية مثل التعليم والرعاية الصحية والأمن غير موثوقة، مما يؤدي إلى تقويض استقرار المجتمع. كما تعاني الأنشطة الاقتصادية لأن حقوق الملكية غير محمية، مما يجعل الاستثمارات محفوفة بالمخاطر وبالتالي يدوم الفقر وعدم الاستقرار. وربما يكون حرمان الصوماليين من فرصة العيش في ظل سيادة القانون أعظم ظلم ألحقته بهم حكوماتهم المتعاقبة على مر التاريخ.

وتشتهر الثقافة الصومالية بتقاليدها الشفهية الغنية وتعبيرها الرفيع عن المفاهيم التقليدية المهمة. لكن نادراً ما ينتبه الناس إلى كيف يفهم الصوماليون العدالة وهل هذا يعكس إيماناً قوياً بأهميتها. رغم سنوات الفوضى، فإن اللغة الصومالية مليئة بعبارات تكشف عن عمق تقديرهم للعدالة وتوقهم لها. إن هذه الدراسة لا تناقش العلاقة بين الثقافة الصومالية والعدالة بالتفصيل اللغوي، إلا أن استخدام كلمات تتعلق بالعدالة بشكل متكرر في الحديث اليومي يظهر التزاماً ثقافياً راسخاً بالعدالة. كلمات صومالية شائعة مثل « cadaalad » عدالة، « cadaalad-darro » ظلم، « dulmi » اضطهاد، « gar » صواب، « gardarro » باطل، « xaq » حق، « xaqdarro » الظلم، وجميعها تعكس إيماناً قوياً بأهمية العدالة وسيادة القانون. إن استخدام هذه الكلمات بانتظام يظهر احتراماً ثقافياً عميقاً للعدالة. إذا تم استغلال هذه الظاهرة الثقافية الكامنة بشكل جيد، فقد يؤدي ذلك إلى بناء مجتمع أكثر عدلاً في الصومال.

إن العدالة تشكل أيضاً مبدأً أساسياً في الإسلام. ويؤكد القرآن الكريم على وجوب إقامة العدل في العلاقات الشخصية والقانونية. وينص هذا المبدأ على أن جميع القرارات القانونية يجب أن تكون عادلة وغير متحيزة ومتوافقة مع الشريعة الإسلامية. والمفهوم الذي تطلق عليه المجتمعات الحديثة «حكم القانون» يعكس عن كذب ما يطلق عليه علماء الإسلام «العدالة الإسلامية»، والتي تنجذر بعمق في مبادئ الشريعة الإسلامية. وتشمل هذه المبادئ ضمان العدالة والحياد في جميع القرارات القانونية، والمساواة أمام القانون بغض النظر عن الوضع الاجتماعي، والحق في محاكمة عادلة، وموثوقية الشهود، ونزاهة القضاة الذين يجب أن يلتزموا بمعايير أخلاقية عالية. ويتوقع من القضاة أيضاً تفسير القانون وتطبيقه بشكل محايد في النزاعات العامة - مثل القضايا الجنائية وقضايا العمل - والنزاعات الخاصة، مثل الخلافات على الأراضي والعقود. ومع ذلك، وعلى الرغم من الأسس الثقافية والدينية القوية التي يتمتع بها الصومال والتي ينبغي أن تتماشى بطبيعتها الحال مع سيادة القانون، إلا أن هذه المبادئ لم تترجم بعد بشكل فعال إلى ممارسة عملية. تعكس هذه الفجوة بين المبادئ التوجيهية الصومالية وتنفيذها إخفاقات في الحكم أعاقت إرساء سيادة القانون في البلاد.

ولقد أدت أوجه القصور في القيادة إلى إعاقة تطوير وإنفاذ المعايير المجتمعية والدينية القادرة على دعم الأطر القانونية اللازمة لإرساء سيادة القانون. كما حال استمرار حالة انعدام الأمن وعدم كفاية النظام القانوني القائم دون التطبيق المجدي للمفاهيم المتعلقة بالعدالة، الأمر الذي منع المواطنين من تحقيق نتائج ملموسة في مجال العدالة. ويؤكد هذا الانفصال بين المثل الثقافية والدينية في الصومال والواقع العملي للعدالة على الحاجة الملحة إلى الإصلاحات البنوية وإنشاء المؤسسات لسد هذه الفجوة. وسيدرس هذا التقرير المؤسسات والأنظمة الأساسية لدعم سيادة القانون، والتي لا يزال العديد منها غائبة في الصومال. ويزعم الباحث أن إنشاء هذه المؤسسات، فضلاً عن جهود التوعية من الممكن أن يساعد الصوماليين على تطوير ودعم إطار قانوني يدعم سيادة القانون.

٣. المنهجية

يقدم هذا التقرير خارطة طريق لإرساء سيادة القانون في الصومال، مع التركيز على الدور المحوري للقضاء. وإدراكاً منه بأن القضاء الذي يعمل جيداً يشكل حجر الزاوية لسيادة القانون، كما يسلط هذا التقرير الضوء على كيفية تأثير القضاء على مكونات أساسية أخرى، مثل وكالات إنفاذ القانون، وهيئات التحقيق، والمدعين العامين، ومرافق الإصلاح، وضمن التزامها بمبادئ العدالة. وكذلك تلعب السلطة القضائية القوية دوراً حاسماً في حماية سيادة القانون وتوجيه هذه القطاعات الأخرى لدعم العدالة والمساءلة.

اعتمد المؤلف منهجية بحثية شاملة لدراسة دور القضاء الصومالي في إرساء سيادة القانون. شملت هذه المنهجية استعراضاً واسعاً للمصادر، بدءاً من دراسة عمل الجهات الحكومية الصومالية المعنية بإعادة بناء القضاء، ووصولاً إلى مقارنة التجربة الصومالية بدول أخرى مثل جنوب إفريقيا والبلقان ما بعد يوغسلافيا. كما تم تحليل الدستور المؤقت وأحكامه المتعلقة بالقضاء، بالإضافة إلى الاستفادة من تقارير معهد ماكس بلانك حول عملية صياغة الدستور. وقد أتاح هذا التحقيق الشامل للمؤلف رسم صورة واضحة لدور القضاء في السياق الصومالي.

من خلال جمع المعلومات من هذه المصادر المتنوعة، وضع المؤلف سياق سيادة القانون في الصومال، مع التركيز على الدور الحاسم للقضاء داخل النظام الفيدرالي الصومالي المعرض للصراع. ويحلل التقرير النهج المتبع حتى الآن في إعادة بناء السلطة القضائية ويختتم بتوصيات سياسية لإنشاء قطاع قضائي قادر على دعم سيادة القانون. على الرغم من أن بعض التوصيات قد تكون مألوفة، إلا أن المؤلف يأمل أن يقدم هذا التقرير رؤى جديدة حول أهميتها وإمكاناتها في قيادة الإصلاح الهادف.

٤. تعريف سيادة القانون

وعلى الرغم من أن العديد من العلماء والمنظمات قد عرّفوا سيادة القانون باستخدام لغات مختلفة، إلا أنها مترادفة وتعبر عن نفس المعنى الأساسي. وقد تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة أحد التعريفات المقبولة على نطاق واسع في عام ٢٠١٢، والتي تنص على أن سيادة القانون موجودة عندما «يكون جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات، العامة والخاصة، بما في ذلك الدولة نفسها، مسؤولين أمام قوانين عادلة ومنصفة ومنصفة ويحق لهم دون أي تمييز الحصول على حماية متساوية بموجب القانون.»² ويقدم مشروع العدالة العالمية تعريفاً أكثر إثارة للإعجاب، حيث يصف سيادة القانون بأنها «نظام دائم من القوانين والمؤسسات والمعايير والالتزام المجتمعي الذي يوفر أربعة مبادئ عالمية: المساواة والقانون العادل والحكومة المفتوحة والعدالة المتاح والمحايدة».³ وفي أي تفسير لسيادة القانون، فإن الفكرة الأساسية هي أن الجميع مسؤولون عن مجموعة واضحة من القوانين واللوائح العامة التي يتم تطبيقها بالتساوي وبشكل مستقل. إن التنفيذ المتساوي والتحكيم المستقل للقوانين أمران ضروريان لدعم سيادة القانون. والجدير بالذكر أن هذه المبادئ تتوافق بشكل وثيق مع المبادئ الإسلامية للعدالة التي ناقشناها سابقاً.

ويستعرض هذا التقرير تاريخ سيادة القانون في الصومال ويتفحص المؤسسات الواردة في الدستور المؤقت التي تهدف إلى إرساء سيادة القانون. ثم يقوم بتقييم الحالة الراهنة لهذه المؤسسات فيما يتعلق بتوفير العدالة واستكشاف أنظمة المحاكم المقترحة التي يمكن أن تعزز هذا الإطار. وأخيراً، وسيقدم التقرير توصيات عملية لبناء أساس متين لسيادة القانون في الصومال.

٥. تاريخ سيادة القانون في الصومال⁴

طالما كان مفهوم سيادة القانون في الصومال هشاً على مر التاريخ، وكثيراً ما كان يتأرجح على شفا العدم.⁵ ومن المرجح أن يلاحظ المراقب المحايد أن الحكومات الصومالية المتعاقبة منذ عام ١٩٦٩ أعطت الأولوية لمصالح النخبة، والحفاظ على النظام والأمن، على حساب ضمان الالتزام بسيادة القانون. ورغم أن «النظام والأمن» يشكلان تدبيرين مهمين لسيادة القانون، إلا إنهما غير كافيين.

في حقبة ما قبل الاستعمار، كان المجتمع الصومالي منظماً حول عشائر مستقلة، تحكم كل منها مجموعتها الخاصة من الأنظمة القانونية التقليدية، المعروفة باسم «حير». وكانت هذه القواعد تُنفذ من خلال آليات قبلية أساسية، حيث كان الشيوخ يتوسطون في النزاعات. وبينما كان هناك شكل من أشكال سيادة القانون داخل هذه المجتمعات - حيث كان حتى زعماء العشائر عرضة للتهجير - كان التركيز إلى حد كبير على الداخل، مع القليل من مفهوم القواعد المشتركة خارج حدود العشيرة. كانت العشائر تعمل بشكل مستقل، وتعتمد على الاحترام المتبادل وحسن الضيافة طالما لم تكن هناك أي أعمال عدائية.

وقد أدّى وصول القوى الاستعمارية إلى تعطيل هذا النظام القانوني القبلي بشكل كبير، حيث تجاهل الإمبريالون الأوروبيون العادات المحلية وفرضوا القوانين المصممة للسيطرة على السكان بدلاً من دعم العدالة. وأنشأوا المحاكم الاستعمارية التي كان تركيزها الأساسي الحفاظ على النظام، وعلى حساب العدالة في كثير من الأحيان، وتهميش تعقيدات المجتمع الصومالي. وبعد نيل الصومال الاستقلال في عام ١٩٦٠، سعت القوى الاستعمارية السابقة إلى مساعدة الحكومة الجديدة في إنشاء سلطة قضائية مستقلة لتعزيز سيادة القانون. وفي حين بدت المحاكم وكأنها تعمل بشكل مستقل في البداية، إلا أن جهودها كانت قصيرة الأجل، وفشلت في ترك مؤسسات دائمة أو ثقافة المساواة القانونية. وكانت النخب السياسية في ذلك الوقت متشككة بشدة في اهتمام الغرب المفاجئ بحماية عامة الناس من الطغيان، فأحبطوا هذه الجهود من خلال الفساد والمناورات العشائرية، مما أدى إلى خلق التقدم نحو إرساء سيادة القانون.

2. G. A. Res. 67/1, ¶2 (Nov. 30, 2012).

3. What is the Rule of Law? | World Justice Project, last visited May 12, 2024.

4. لا ينبغي الخلط بين الدولة المسماة الصومال وبين الأمة الصومالية التي كانت موجودة في منطقة القرن الأفريقي، حيث كان حكم القانون (تحت اسم حير العشيرة) موجوداً قبل وصول المستعمرين الأوروبيين.
5. في الفترة التي أعقبت الاستقلال بفترة وجيزة، عندما كان أغلب القضاة في مقديشو من غير الصوماليين، كانت بعض جوانب سيادة القانون تتمتع ببعض القوة، على سبيل المثال، كانت المحاكم الصومالية في ذلك الوقت قادرة على حل النزاعات المرفوعة ضد الحكومة دون خوف من الانتقام.

عندما تولى الجنرال محمد سياد بري السلطة في عام ١٩٦٩ في انقلاب عسكري، لم يُبد المجلس العسكري، وحكومة التي عزز الحكم الاستبدادي بري لاحقاً، أي اهتمام يذكر بسيادة القانون،⁶ واستُخدمت السلطة لقمع المعارضة والسيطرة على السكان. وكان من أكثر إجراءاته القضائية شهرة إنشاء محكمة الأمن الوطني، وهي كيان مستقل عن القضاء، يديرها عسكريون أو ضباط أمن لا يتمتعون بأي تدريب قانوني يذكر. وقد تعاملت هذه المحاكم مع قضايا تتراوح من المعارضة السياسية إلى سرقة الممتلكات الحكومية، مع وبحد أدنى من الحماية القانونية للمتهمين.⁷ وكان التمثيل القانوني في كثير من الأحيان صورياً، وكانت قرارات المحكمة تتبعها بسرعة أحكام،⁸ وأحياناً أحكام إعدام، والتي تنفذ على الفور تقريباً.⁹

وإلى جانب مجلس الأمن الوطني، أنشأ نظام بري جهاز الاستخبارات الوطنية، على غرار جهاز كي جي بي السوفييتي، لممارسة صلاحيات خارج نطاق القضاء واستهداف المعارضة المفترضة. ولقد علم هذا المزيج من القمع القضائي والأمني الصوماليين أن أصحاب السلطة سوف يمارسون سلطتهم بلا رحمة.

بعد الإطاحة بنظام بري في عام ١٩٩٠، انزلق الصومال إلى حرب أهلية، حيث أعادت الثورات العشوائية تشكيل المشهد السياسي. وبذلت الأمم المتحدة والدول المجاورة والبعيدة محاولات عديدة للتوسط في السلام،¹⁰ لكن الصراع استمر لقرابة عقد من الزمان.¹¹ وبحلول عام ٢٠٠٠، انقسم الصومال إلى مناطق مثل صوماليلاند الانفصالية، وبونتلاند شبه المستقلة، والعديد من المناطق الصغيرة التي يسيطر عليها أمراء الحرب العشائريون، وخاصة في العاصمة مقديشو، وفي جميع أنحاء جنوب وسط الصومال. وسط الفوضى، ظهرت جهود الحكم المحلية في صوماليلاند وبونتلاند في التسعينيات، بينما حوالي عام ٢٠٠٦، قدم علماء الدين العشائريين¹² الخدمات القضائية في المناطق التي يسيطر عليها أمراء الحرب.¹³ وشكلت هذه المحاكم المحلية لاحقاً الأساس لاتحاد المحاكم الإسلامية.¹⁴

شهد مطلع القرن الحادي والعشرين تطورات سياسية متسارعة في الصومال، بدءاً من مؤتمر عرتا¹⁵ عام ٢٠٠٠ الذي أسس الحكومة الوطنية الانتقالية،¹⁶ تلاه مؤتمر المصالحة الوطنية الذي رعته الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (إيغاد) عام ٢٠٠٢، والذي أدى إلى تشكيل الحكومة الفيدرالية الانتقالية.¹⁷

6. إن الجانب الوحيد من حكومة بري الذي يتذكره الصوماليون من جيل معين بحتين هو غياب الجرائم المرئية في معظم أنحاء البلاد، وأبرزها مدينة مقديشو. والواقع أن «القانون والنظام» ساد في كثير من الأحيان، حتى في ظل بيئة سياسية متوترة. على سبيل المثال، حتى خلال الأسابيع القليلة التي تلت اعتقال وإعدام ١٤ من الزعماء الإسلاميين في عام ١٩٧٤ بسبب معارضتهم العلنية لقوانين الأسرة التي أقرت حديثاً، لم تحدث اضطرابات كبرى أو جرائم في المدينة. ولم يكن هناك شك في موقف الجمهور، ومع ذلك ظلت المدينة منظمة إلى حد كبير، ولم تظهر أي ردود فعل واسعة النطاق تشير إلى معارضة الجمهور لأن القمع بلغ مستوى الشلل. وعلى هذا فإن بقاء المدينة منظمة خلال معظم فترة حكم سياد لا ينبغي الخلط بينه وبين وجود حكم القانون.

7. See Somalia—a case Study, Helen C. Metz, Federal Research Division, Library of Congress, 1992.

8. ووفقاً لثلاثين على الأقل من أصحاب المصلحة، فإن التنفيذ السريع للأحكام لا يزال يمارس في الصومال. لا سيما في قضايا الإرهاب أو القتل التي يتورط فيها أفراد القوات المسلحة، والتي تحاكمها المحاكم العسكرية. وبالفعل، يرى أحد أصحاب المصلحة أن محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية يخالف المادة ١٣٧ من قانون العقوبات.

9. على سبيل المثال، في عام ١٩٧٥، تم اعتقال ١٠ رجال دين صوماليين ومحاكمتهم وإعدامهم في غضون ١٠ أيام لمعارضتهم لقانون الأسرة الذي أقره سياد بري مؤخراً. مؤرخاً، https://hiiraan.com/news/sheikhs_executed_by_siad_barre_gov_t_for_opposing_secular_family_law/ https://today_in_history.ten/189613/Jan/2022/See, "Today in HISTORY: Ten sheikhs executed by Siad Barre gov't for opposing secular family law."

10. إن إعلان انفصال صوماليلاند، والحكم الذاتي في بونتلاند، وهيمنة أمراء الحرب العشائريين في بقية أنحاء البلاد خلال تسعينيات القرن العشرين، يمكن تفسيره على أفضل وجه بأنه انهيار الثقة بين العشائر. ولا يزال اندام الثقة يطارد الصومال، وقد غير المشهد السياسي إلى الأبد. وكانت الفترة المضطربة التي أعقبت سقوط النظام حتى يومنا هذا بمثابة أرض خصبة للانتهازة السياسية، حيث وفرت الذخيرة للسياسيين لمعارضة أي عضو حاكم من عشيرة منافسة بشدة. وقد أدى هذا إلى حلقة لا هوادة فيها من الصراع السياسي المدمر والمعارضة المستمرة التي ابتليت بها الأمة لأكثر من ثلاثة عقود منذ سقوط نظام بري.

11. إن الحرب الأهلية/الصراع في الصومال، كما هو مستخدم هنا، يُعرّف على نحو ضيق بأنه قتال على أسس عشائرية. ولكن الصراع الأهلي الذي بدأ على أسس عشائرية تطور منذ ذلك الحين إلى شبكة معقدة تركز على الفساد وتعتمد على التصريحات الدينية والطائفية للحصول على دعم شعبي ضيق للوصول إلى السلطة أو البقاء فيها.

12. وفي نهاية المطاف، اتحدت المحاكم العشائرية الإسلامية ضد أمراء الحرب وشكلت اتحاد المحاكم الإسلامية.

13. قد يزعم البعض أن صوماليلاند وبونتلاند كانتا أيضاً تحت تأثير أمراء الحرب. ولكن هذه الحجة تفتقر إلى الأساس. فعلى النقيض من أمراء الحرب في مناطق النفوذ الأخرى، الذين كانوا راضين بسلطتهم في حين كانوا يطمنون أحياناً بأمراء الحرب في مقديشو، عمل زعماء بونتلاند وصوماليلاند جاهدين إلى إقامة حكم مستقل. وركزوا على بناء المؤسسات وإرساء الأساس للهياكل السياسية المستدامة داخل أراضيهم

14. The Emergence of Islamic Courts, <https://www.c-r.org/accord/islam-and-somali-social-order>

15. Lortan, F. (2000). Rebuilding the Somali State. African Security Review, 9(5–6), 94–103. <https://doi.org/10.1080/10246029.2000.9628085>; Stressing respect for Somalia's sovereignty, independence, unity, security council reaffirms commitment to comprehensive settlement: Arta Peace Process, <https://unis.unvienna.org/unis/en/pressrels/2001/sc7190.html>

16. Transitional Justice Process: Somalia, <https://atjhub.csvr.org/za/somalia/>

17. Ibid.

ومع ذلك، واجهت هذه الحكومات المتعاقبة تحديات جسيمة، أبرزها صعود اتحاد المحاكم الإسلامية، ثم الغزو الإثيوبي المدعوم أمريكياً، والذي أسفر عن نشوء حركة الشباب. وسرعان ما فرضت حركة الشباب سيطرتها على أجزاء واسعة من جنوب الصومال، وفرضت نظاماً قمعياً يقوم على تفسيرها المتشدد للشريعة الإسلامية. ورغم أن الحركة تمكنت من فرض قدر من الاستقرار في المناطق الخاضعة لسيطرتها،¹⁸ إلا أن حكمها القاسي، الذي تميز بتطبيق عقوبات جسدية وحشية مثل قطع الأيدي والأرجل والإعدام، قوّض أي أمل في بناء دولة المؤسسات والقانون. لقد كانت ممارسات الحركة مدفوعة بأيدولوجية متطرفة وأهداف سياسية ضيقة، وليس برغبة حقيقية في إقامة نظام يقوم على العدالة. وبينما نجحت حركة الشباب في فرض بعض أشكال النظام على المستوى المحلي، إلا أن طبيعة حكمها القمعية والعنيفة دمرت أي أمل في بناء دولة يحكمها القانون والنظام، وأدت إلى تفاقم الأزمة الإنسانية في البلاد.

بدأت المرحلة السياسية الحالية في الصومال في العاشر من سبتمبر/أيلول ٢٠١٢، بتشكيل أول حكومة في ظل النظام الفيدرالي الذي تم تبنيه حديثاً والموضح في الدستور المؤقت. ولكن منذ تشكيل الحكومة الفيدرالية الانتقالية، توالى على الحكم القصير في الصومال قيادات غير فعّالة فشلت في إنشاء المؤسسات أو الإجراءات اللازمة لتعزيز الحكم الحقيقي أو سيادة القانون. واليوم، يعاني الصومال من انتشار الفقر على نطاق واسع، والتفتت المجتمعي، والغياب المستمر لسيادة القانون، وهو ما تفاقم بسبب الفساد بين النخبة السياسية،¹⁹ واستغلال الانقسامات بين العشائر.

٦. سيادة القانون والدستور المؤقت

ينص الدستور المؤقت لجمهورية الصومال الفيدرالية على أن «السلطة كلها منوطة بالشعب بعد الله تعالى ولا يجوز ممارستها إلا بموجب الدستور والقانون ومن خلال المؤسسات ذات الصلة» (المادة ١). وتؤكد هذه المادة على الدور الحاسم للشعب في الحكم وضرورة أن تعمل الحكومة بشكل صارم ضمن حدود الدستور والأطر القانونية. وتنص (المادة ٢) من الدستور المؤقت أيضاً على أنه «لا يجوز سن أي قانون لا يتوافق مع المبادئ والأهداف العامة للشريعة الإسلامية»، مما يسلط الضوء على الأهمية المركزية للشريعة الإسلامية في النظام القانوني في الصومال. وفي حين يفرض الدستور الامتثال للشريعة الإسلامية، فإنه يخول الشعب أيضاً صياغة القوانين، وبالتالي تشجيع المشاركة الديمقراطية في حكم البلاد.

وعلاوة على ذلك، يدعم الدستور المؤقت هذا الإطار من خلال النص على أن «دستور جمهورية الصومال الفيدرالية يعزز ... سيادة القانون» (المادة ٣). ويعزز هذا الحكم أهمية إنشاء نظام قانوني يُطبّق القوانين بعدالة ومتسقى وضمن المعايير التي تحددها المبادئ الديمقراطية والشريعة الإسلامية.

٧. إرساء سيادة القانون

أ. التوزيع المناسب للصلاحيات الفيدرالية

في نظام الحكم الفيدرالي، تُقسم السلطة بين الحكومة الفيدرالية والولايات. ومن خلال تبنى هيكل فيدرالي، يدعو الدستور المؤقت للصومال بطبيعته إلى هذا التقسيم للسلطة الحكومة. يمكن فصل بعض السلطات، والمعروفة بوضوح أنها سلطات حصريّة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات. ومع ذلك، تتطلب بعض مجالات الحكم أن يعمل كلا المستويين من الحكومة في وقت واحد، والمعروفة بالسلطات المتزامنة. في هذه الحالات، وتعتمد الأنظمة الفيدرالية على بند التفوق، الذي يضمن أن القانون الفيدرالي، كما هو محدد في الدستور، له الأسبقية على قانون الولاية. ويقر الدستور المؤقت للصومال بهذا: «دستور جمهورية الصومال الفيدرالية هو القانون الأعلى للبلاد».²⁰ وبالتالي، يهدف الدستور إلى خلق توازن بين سلطات الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات.

ومن المتطلبات الأساسية لسيادة القانون وجود حكومة تخدم الشعب وتدعمها قوانين واضحة وعادلة ونزيهة. ويعمل هذا الإطار القانوني على تعزيز المساواة وضمان الوصول إلى العدالة. وفي جوهره، يجب أن يحدد الدستور توزيع الصلاحيات بوضوح، مما يشكل الأساس لجميع الآليات القانونية الأخرى. ومن المؤسف أن الدستور المؤقت للصومال قاصر في هذا المجال.

18. See, for example, "Somalia Country Report on Human Rights Practices for 1998," by U.S. State Department, https://1997-2001.state.gov/global/human_rights/1998_hrp_report/somalia.html, last visited May 19, 2024.

19. على سبيل المثال، يصنف مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية ١٨٠ دولة حول العالم. وفي عام ٢٠٢٣، سجلت الصومال ١١ نقطة واحتلت المرتبة ١٨٠ من بين ١٨٠ دولة. See, <https://www.transparency.org/en/countries/somalia>. Somalia had ranked as the most corrupt or the second most corrupt country for the last 10 years (South Sudan ranked below Somalia in one year – 2020

20. إن الشريعة الإسلامية هي القانون الأعلى في الصومال، ولكن واضعي الدستور المؤقت اختاروا تدوين القانون. وكما أصبح تقليداً في العالم الإسلامي، فإن الدستور المؤقت يتطلب من الدستور والقوانين التي تم إقرارها بموجبه أن تتوافق مع معايير الشريعة الإسلامية. والواقع أن الدستور المؤقت يدون كل القوانين، باستثناء اقتراحه بأن القضاة قد يعودون إلى أحكام الشريعة الإسلامية عند التعامل مع الحقوق الأساسية (المادة ٤٠) والاعتماد صراحة على الشريعة الإسلامية لجعل الإجهاض غير قانوني في الصومال (المادة ١٥).

. فهو يفتقر إلى الوضوح في تحديد حدود السلطة الفيدرالية. كما فشل في إرساء تقسيم دقيق للسلطات بين الحكومة الفيدرالية وحكومة الولايات أو المقاطعات. وبدلاً من تقديم مسؤوليات واضحة (وإن كان بعضها متداخلاً)، يخصص الدستور سلطات غامضة «لمستوى الحكومة حيث من المرجح أن تمارس هذه السلطات بأكبر قدر من الكفاءة» (المادة ٥٠)، دون تقديم أي معايير محددة لتوجيه هذه القرارات. وتزيد المادة ٥١ من تعقيد الأمور بحظر أي مستوى من مستويات الحكومة من «من تولى سلطات إضافية تتجاوز ما يخصصه الدستور».

وإضافة إلى حالة عدم اليقين، تنص المادة ٥٤ على أن توزيع الصلاحيات والموارد «يجب التفاوض عليه والاتفاق عليه بين الحكومة الفيدرالية وبين الولايات». ومع ذلك، وعلى الرغم من مرور أكثر من عقد من الزمان تحت النظام الفيدرالي، فإن زعماء الصومال لم يستكملوا بعد هذا التوزيع. ونتيجة لهذا، فإن الحكومة الفيدرالية والولايات تتصرف في كثير من الأحيان وفقاً لتفسيراتها الخاصة للدستور، مع القليل من التوجيهات التي تتجاوز التوجيه الغامض للعمل على المستوى الأكثر كفاءة. وقد أدى هذا إلى خلق ارتباك حول شرعية التشريع الفيدرالي، وخاصة خارج المجالات المحددة بدقة مثل الشؤون الخارجية والدفاع الوطني والمواطنة والهجرة والسياسة النقدية. وعلى نحو مماثل، قد تفتقر القوانين التي تسنها الولايات إلى أساس قانوني متين، مما يساهم في خلق بيئة قانونية غير مستقرة.

وتعتمد الفيدرالية على التعاون والتسوية بدلاً من التأكيدات البسيطة على السيادة. وفي حين تحتفظ الولايات بالحق في إدارة شؤونها الخاصة، يتعين عليها أن تفعل ذلك بطريقة تدعم التماسك الوطني. إن رفض التعاون مع الحكومة الفيدرالية في القضايا الوطنية يقوض مبادئ الفيدرالية ذاتها. لإنشاء نظام فيدرالي مستقر وفعال، يجب على الولايات التفاوض لوضع اللامسات الأخيرة على توزيع السلطات. وبدون هذا التعاون، فإن النظام الفيدرالي في الصومال معرض لخطر عدم الاستقرار، مما قد يؤدي إلى انهيارنا بفترة التسعينيات المضطربة – وهو السيناريو الذي تحرض جميع الأطراف على تجنبه.

ب. إقامة قضاء مستقل

ومن المسلم به على نطاق واسع أنه في حين أن العديد من المؤسسات الحكومية تلعب دوراً في الحفاظ على سيادة القانون، فإن السلطة القضائية هي القسم الأكثر أهمية في إرساء سيادة القانون. كما أن فعالية المحاكم وكفاءتها وحيادها تشكل عنصراً أساسياً في تحقيق سيادة القانون. وكذلك تفسر المحاكم القوانين وتطبقها لدعم العدالة وضمان المساءلة بينما تعمل أيضاً كضابط حاسم للسلطين التشريعية والتنفيذية وتمنعهما تجاوز حدودها الدستورية. تتطلب سيادة القانون من المسؤولين الحكوميين التصرف ضمن الحدود القانونية وتوجيه سلوك المواطنين عندما تكون القوانين واضحة، ومطبقة بشكل عادل، ويتم تطبيقها بشكل متسق.

ويمكن للقضاء أيضاً أن يعمل كقوة دافعة في تعزيز المؤسسات الأخرى التي تشكل أهمية أساسية لدعم سيادة القانون في الصومال. على سبيل المثال، إذا طالب القضاة بجمع الأدلة ضد المتهمين وحفظها بشكل صحيح لتعتبر مقبولة، فإن المحققين سيضطرون إلى تلبية هذه المعايير. وعلى نحو مماثل، من خلال تحميل المدعين العامين المسؤولية عن الامتثال القانوني في ممارسات الاتهام، يضمن القضاة الحفاظ على سيادة القانون على جميع المستويات، مما يعزز نزاهة النظام القانوني.

ج. التعامل مع القضاء باعتباره السلطة الثالثة للحكومة

ويحدد الفصل التاسع من الدستور المؤقت الدور الحاسم للقضاء وصلاحياته داخل هيكل الحكومة في الصومال. ويدعو إلى إنشاء كل من المحكمة العليا والمحكمة الدستورية مع ترسيخ مبدأ المراجعة القضائية. وتسمح هذه الآلية الحاسمة للمحاكم بتقييم دستورية القوانين والإجراءات الحكومية، على النحو المفصل في المواد من ١٠٥ إلى ١٠٩. وتشكل المراجعة القضائية عنصراً أساسياً في سيادة القانون، حيث تضمن التزام جميع الإجراءات التشريعية والتنفيذية بالمعايير الدستورية.

وتعزز المادة الثالثة من الدستور المؤقت هيكل الحكومة الفيدرالية، التي تنقسم إلى ثلاثة سلطات: التنفيذية والتشريعية والقضائية. وتهدف كل سلطة إلى أن يكون بمثابة موازنة للسلطات الأخرى، ويحافظ على سيادة القانون. والسلطة التنفيذية مسؤولة عن إنفاذ القوانين بشكل عادل، وضمان تطبيقها بصورة موحدة على الأفراد والمؤسسات والكيانات الحكومية. وفي الوقت نفسه، تتولى السلطة القضائية مهمة حل النزاعات وتحديد مدى امتثالها للقانون. وهذا الالتزام المزدوج – الإنفاذ العادل من جانب السلطة التنفيذية والتحكيم المحايد من جانب القضاء – يدعم المبدأ الأساسي القائل بأن لا أحد فوق القانون، وأن الجميع خاضعون له. كما تعمل سيادة القانون كضابط حاسم لصلاحيات الشرطة والمدعين العامين والقضاة.

ولكن من المؤسف أن الإدارتين الأوليين في ظل النظام الفيدرالي في الصومال لم تتمكن من حكم سوى جزء من مقديشو.²¹ وعلى الرغم من بعض الجهود غير المثمرة لإزالة الجماعات المسلحة، فقد ركزت كلتا الإدارتين وشركاؤهما الدوليون في المقام الأول على تأمين المدينة. وفي حين أُحرز تقدم في تعزيز المؤسسات الرئيسية – مثل الرئاسة والبرلمان والوزارات المختلفة وأجهزة إنفاذ القانون – فإن القضاء لم يحظ إلا بقدر محدود من الاهتمام. فقد اقتصرت المبادرات إلى حد كبير على تجديد محاكم الاستئناف والمحاكمة في بنادر وإعادة تأسيس المحكمة العليا، الأمر الذي ترك فجوات كبيرة في إعادة بناء هذه المؤسسة الأساسية.

وتتبع التحديات المحيطة بإعادة بناء القضاء الصومالي من عدة عوامل، بما في ذلك عدم تقدير دور القضاء، والخلاف السياسي المستمر بين الحكومات الفيدرالية وحكومات الولايات، وعدم الاهتمام العام بدعم سيادة القانون. بالإضافة إلى ذلك، لم يكن هناك اعتراف يذكر بالمتطلبات الدستورية الخاصة باستقلال القضاء. على الرغم من أن المجلس الاستشاري الوطني²² أقرّ بالحاجة إلى استقلال القضاء في ديباجة اتفاقه السياسي المؤرخ ٢٨ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٢٢، والذي أكد على ضرورة حصوله على ثقة الجمهور، إلا أنه لم يتناول التفويض الدستوري لمثل هذا الاستقلال.

وعلاوة على ذلك، فقد تم تجاهل مكانة القضاء باعتباره السلطة الثالثة للحكومة إلى حد كبير في الخطاب السياسي الصومالي. وقد أدى هذا إلى افتقار القضاء إلى ميزانية الخاصة وبقائه معتمداً مالياً على السلطة التنفيذية، مما أدى إلى تقويض استقلاله بشكل أكبر. وعلى الرغم من عدم تقديم تقاريره مباشرة إلى وزير العدل والدستور، فإن السلطة القضائية تعتمد بشكل كبير على وزارة المالية لتلبية احتياجات ميزانيتها.²³ وتوضح هذه التبعية كيف فشلت السلطات السياسية في التعامل مع السلطة القضائية كشريك على قدم المساواة في الحكم، مما يهدد استقلاليتها. ونتيجة لذلك، يظل إطار الحكم في الصومال غير مكتمل، حيث تخضع السلطة القضائية فعلياً للسلطين التشريعية والتنفيذية. ومن الناحية العملية، تعمل الحكومة الفيدرالية الصومالية كنظام مكون من فرعين، حيث تعتبر السلطة القضائية ملحقاً للسلطة التنفيذية.

ولا يؤدي هذا الخلل في التوازن إلى تقويض استقلال القضاء فحسب، بل يعكس أيضاً إهمالاً أوسع نطاقاً للدور الأساسي الذي يلعبه القضاء في الحكومة. فعلى مدار تاريخ الصومال الفيدرالي، لم تلتزم أي من الإدارات الثلاث بمبادئ الفصل بين السلطات أو استقلال القضاء، الأمر الذي يشكل انتهاكاً للدستور المؤقت.²⁴

21. ولم تحوّل الحرب ضد حركة الشباب إلى حقيقة إلا خلال الإدارة الحالية. ورغم بعض النجاحات الملموسة والانتكاسات المؤسفة، يأمل الجمهور أن يتم هزيمة المتشددين أخيراً خلال فترة رئاسة حسن شيخ محمود.

22. تجدر الإشارة إلى أن بونتلاند وصوماليلاند لا تشاركان في المجلس الاستشاري الوطني. رفضت بونتلاند المشاركة في المجلس، بينما صوماليلاند غائبة عن جميع الإجراءات في الصومال. وعلى الرغم من أن المجلس الاستشاري الوطني هي من صنع الرئيس الحالي، إلا أنه يبدو أنها تستند إلى أساس دستوري. بموجب المادة ١٣٢ من الدستور المؤقت، «يجوز للحكومة الفيدرالية أو حكومة إحدى الولايات، أو أحد أعضاء البرلمان الفيدرالي أو عريضة موقعة من ٤٠ ألف مواطن على الأقل أن تبدأ عملية التعديل». وبالتالي، يمكن للحكومة الفيدرالية أو حتى إحدى الولايات أن تقترح تعديلاً. يضم المجلس الاستشاري الوطني رئيس الدولة، ورئيس الحكومة الفيدرالية، ورؤساء الولايات الخمس، على الرغم من غياب رؤساء ولايتين. ولأسباب واضحة، لن تشارك صوماليلاند في مثل هذه الإجراءات. إن غياب بونتلاند اختياري، حتى لو كانت أسسه المزعومة مشروعة، وبالتالي لا يمكن أن يكون أساساً للتشكيك في الإجراءات. وبناء على ذلك، يبدو أن المجلس الاستشاري الوطني هو الكيان الذي قد يبادر إلى عملية التعديل بموجب المادة ١٣٢ من الدستور المؤقت.

23. على سبيل المثال، هناك بند بقيمة ٦,٢ مليون دولار في ميزانية عام ٢٠٢٣ مخصص لـ «السلطات القضائية»، التابعة لوزارة العدل والدستور، ووفق سلطتي النائب العام والمحامي العام، وظيفتان تنفيذيتان مختلفتان. والواقع أن الهيكل الحكومي الحالي في مقديشو يشبه في الأساس هيكل حكومة الصومال قبل عام ١٩٩١، حيث حوّلت الولايات المحاكم الوطنية في أراضيها إلى محاكم ولائية، دون ترك أي مجال لمحاكم فيدرالية.

24. من المعروف أن بعض الوزراء في الإدارات الفيدرالية الثلاث في الصومال كانوا أيضاً أعضاء في أحد المجلسين التشريعيين. وهذا ينتهك بند فصل السلطات في المادة ٣ من الدستور المؤقت. الفيدرالية هي نظام الحكم المتفاوض عليه وهي جوهر الدستور. وبالتالي، يجب إزالة أي حكم يتعارض معها. لفهم سبب كون الفيدرالية هي بنية الحكم الأساسية في الصومال، يجب على المرء أن يدرس أحكاماً متعددة داخل الدستور. على سبيل المثال، تشترط المادة ٣ الفصل بين السلطات، في حين يظل الدستور صامتا عن البرلمان كنظام حكم رغم احتوائه على بعض المواد التي تتوافق معه. على الرغم من ظهور «البرلماني» في الدستور عدة مرات، إلا أنه مذكور فقط في سياق لجنة الخدمة البرلمانية المصممة «لضمان الأداء الفعال والناجح للبرلمان الفيدرالي». انظر المادة ١١١ د.

بالإضافة إلى ذلك، تحظر المادة ١٣٢ أي تعديلات على المبادئ التأسيسية في الفصل الأول (بما في ذلك المادة ٣) بالنص على أنه «لا يجوز لأي من مجلسي البرلمان النظر في تعديل المبادئ التأسيسية المذكورة في الفصل الأول من هذا الدستور». وبما أن الفصل بين السلطات لا يمكن تعديله، فلا بد من تعديل أحكام مثل المادة ٥٩، التي تسمح للبرلمانيين بالعمل في السلطة التنفيذية وتقويض مبدأ الفصل بين السلطات. وبدلاً من التمسك بالفيدرالية، تجاهلت الحكومات الفيدرالية الثلاث في الصومال المادة الثالثة بالكامل. والواقع أنه على الرغم من استخدام نظام التمثيل ٤:٥، فإن إنشاء سلطة تشريعية تضم مجلساً أدنى على أساس التمثيل النسبي ومجلس أعلى يتمتع بتمثيل متساو على مستوى الولايات يشير بوضوح إلى أن الدستور المؤقت يعمل على إنشاء حكومة فيدرالية. ويعمل نظام ٤:٥ كبديل للتمثيل النسبي، مما يجعل تكوين المجلس الأعلى أحد الهياكل الأكثر خرقاً في حكومة الصومال.

ولا يزال استبعاد السلطة القضائية من المهام الأساسية للحكومة عائقاً كبيراً أمام بناء دولة تعمل بكامل طاقتها وتعزيز سيادة القانون في الصومال. ولسوء الحظ، فإن الغضب الشعبي بشأن هذه القضية كان محدوداً، حيث أن لدى معظم الصوماليين فهم محدود للحكم وينظرون إلى السلطة القضائية باعتبارها مجرد عنصر آخر من عناصر الحكومة التي تقمعهم وليس كسلطة حاسمة تهدف إلى التحقق من سلطة الكيانات السياسية.

د. استقلال القضاء وحياده في ظل الشريعة والحكم الحديث

يتفق علماء الإسلام على نطاق واسع على أن الشريعة الإسلامية تدعو إلى وجود قضاء محايد، وتعارض بشدة الاعتقال التعسفي والاحتجاز والإكراه وغير ذلك من التدخلات غير القانونية في الحياة الخاصة للأفراد.²⁵ ويشكل مبدأ افتراض البراءة، إلى جانب الحق في محاكمة عادلة وسريعة أمام قاضٍ كفاء ونزيه، محور هذا الإطار. وتقع مسؤولية دعم هذه المبادئ بشكل مباشر على عاتق السلطة القضائية، التي تشكل أساس سيادة القانون.

إن حياد القضاء، الذي لا يقل أهمية عن استقلال القضاء، يعتبره علماء الإسلام حجر الزاوية الأساسي للعدالة، كما تجسد ذلك في ممارسات النبي محمد وأصحابه. وفي حين يشير استقلال القضاء إلى التحرر من التأثير الخارجي، فإن الحياد يؤكد على الإنصاف الذي يشعر به أولئك المتورطون في النزاعات القانونية.²⁶ وفي عهد النبي وخلفائه من بعده بفترة وجيزة، لم يكن استقلال القضاء يشكل مصدر قلق ملح؛ بل كان التوقع ببساطة أن يكون القضاة محايدين. ولم يصبح مفهوم استقلال القضاء مسألة بالغة الأهمية إلا مع صعود الاستبداد في ظل الحكام اللاحقين.

إن مفهوم استقلال القضاء كما يمارس في العديد من البلدان (مثل تركيا وماليزيا والمغرب وبوتسوانا وجنوب أفريقيا وكوريا الجنوبية والهند واليابان والعديد من الدول الغربية) يمكن إرجاعه إلى قانون التسوية لعام 1701 في إنجلترا، والذي سعى إلى حماية القضاء من نفوذ التاج. وعلى نحو مماثل، يُنسب مبدأ فصل السلطات إلى القاضي الفرنسي مونتسكيو في القرن الثامن عشر،²⁷ والذي صرح في مقولته الشهيرة: «لا توجد حرية إذا لم تكن سلطة القضاء منفصلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية». وبعد ذلك بفترة وجيزة، تبنت الولايات المتحدة دستورها، الذي فصل القضاء عن الفروع السياسية وأنشأ سلطة قضائية مستقلة باعتبارها الفرع الثالث للحكومة.²⁸ كان واضعوا دستور الولايات المتحدة متحمسين لإنشاء سلطة قضائية مستقلة، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى إساءة استخدام السلطة من قبل النظام الملكي البريطاني. لقد أدركوا أن دمج كل السلطة الحكومية داخل فرع تنفيذي واحد ينطوي على مخاطر إخضاع الشعب لإجراءات تعسفية وقمعية. إن تاريخ الصومال في تجاوزات الحكومة يشبه إلى حد كبير تلك التجارب الأميركية المبكرة في ظل الحكم البريطاني. ولو كانت السلطة التنفيذية لسياد بري متوازنة مع السلطة التشريعية المتساوية والسلطة القضائية المستقلة، لكان تاريخ الصومال قد سلك مساراً مختلفاً تماماً.

وفي حين أن صلاحيات فروع الحكومة الثلاثة محددة بوضوح، فإن وظائفها مترابطة، وتعتمد على بعضها البعض للحفاظ على نظام متوازن وفعال. وتضع السلطة التنفيذية جدول أعمال الحكومة من خلال اقتراح التشريعات وتنفيذ القوانين؛ وتسن السلطة التشريعية القوانين وتخصص التمويل؛ ويحمي القضاء الحرية الفردية ويضمن توافق هذه القوانين والسياسات مع المبادئ الدستورية. تلعب السلطة التشريعية، على وجه الخصوص، دوراً حيوياً في تمكين السلطة التنفيذية والقضائية من الوفاء بواجباتها من خلال التحكم في التمويل. وبدلاً من العمل ضد بعضها البعض، فإن هذه الفروع مصممة للتعاون عند الضرورة. ويسلط هذا الترابط الضوء على أهمية التعاون والتوازن، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى تعزيز سيادة القانون ودعم الحكم الديمقراطي. وعندما يعمل كل فرع بفعالية ضمن دوره ويدعم الفروع الأخرى، تستطيع الحكومة تعزيز مجتمع مستقر ومزدهر.

25. See Muhammad Munir, "Fundamental Guarantees Of The Rights Of The Accused In The Islamic Criminal Justice System," Hamdard Islamicus 45 Vol. XL, No. 4, 2017. See also, "Criminal Justice in Islam," Muhammad Adel Haleem, Adel Omar Sherif, and Kate Daniels, Eds., I.B.Tauris (publisher), 2018.

26. إن القاضي المستقل الذي لا يتمتع بالنزاهة هو قاضٍ مستبد، ولن تنفذ فروع الحكومة الأخرى أحكامه. ولا يمكن للقاضي أن يكون محايداً إلا إذا كان مستقلاً. وبالتالي، فإن الاستقلال والنزاهة غالباً ما يسيران جنباً إلى جنب.

27. Montesquieu, The Spirit of the Laws, Cambridge Texts in the History of Political Thought series, page 157.

28. The importance of judicial independence is further underscored by the prescription in Article 10 of the Universal Declaration of Human Rights: "Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him." (Emphasis added).

هـ. الدستور المؤقت والقضاء

إن الدستور المؤقت للصومال يفتقر بشكل ملحوظ إلى التفاصيل فيما يتعلق بتحديد هيكل المحكمة المحددة للحكومات الفيدرالية أو الحكومات الولائية. فهو يحدد فقط ثلاثة مستويات من المحاكم²⁹ ويحدد السلطات القضائية للمحكمة الدستورية فيما يتعلق بالمحاكم الفيدرالية. ومن الجدير بالذكر أن المادة ١٠٩ من الدستور المؤقت تضع مسؤولية تحديد العلاقة بين المحاكم الفيدرالية ومحاكم الولايات على عاتق الحكومة الفيدرالية، وتكلف البرلمان الفيدرالي على وجه التحديد بهذا الواجب.

وتحدد المادتان ١٠٩ ب و ١٠٩ ج تشكيل المحكمة الدستورية وصلاحياتها، وتمنحها في المقام الأول سلطة الفصل في القضايا الدستورية. من ناحية أخرى، تتمتع المحاكم الفيدرالية بصلاحيات التعامل مع جميع القضايا الطارئة بموجب القانون الفيدرالي، مع احتفاظ المحكمة الدستورية بالكلمة الأخيرة في مسائل التفسير الدستوري. ورغم أن هذه التخصيصات للسلطة القضائية تبدو معقولة ومتفق عليها إلى حد كبير، فإنها تثير سؤالاً مهماً: هل هناك حاجة حقاً إلى محكمة دستورية منفصلة، أو هل يمكن دمج وظائفها ضمن صلاحيات المحاكم الفيدرالية؟

وعلاوة على ذلك، لا يشير الدستور المؤقت إلى أن أي كيان، بخلاف حكومات الولايات الفيدرالية، مسؤول عن إنشاء أنظمتها القضائية الخاصة، بما في ذلك المحاكم العليا في الولايات. إن السماح للحكومة الفيدرالية بإملاء كيفية عمل الهيئات القضائية في الولايات أو تنظيمها من شأنه أن يقوض بشكل أساسي مبادئ الفيدرالية ويمكن أن يؤدي إلى تحديات قانونية وسياسية كبيرة. ومثل هذا الفرض الفيدرالي من شأنه أن يثير مخاوف جديدة بشأن استقلال الولايات وقدرتها على حكم نفسها بشكل فعال ضمن البنية الفيدرالية.

و. دور القضاء الفيدرالي غير الديمقراطي: المراجعة القضائية

إن قدرة السلطة القضائية ضمن النظام الفيدرالي على التحقق من صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية تعطيلها دوراً غير ديمقراطي بطبيعته، حتى ضمن إطار يُفترض أنه ديمقراطي. ومن المعايير الأساسية لتقييم الطبيعة الديمقراطية للإجراءات الحكومية ما إذا كانت السلطة مستمدة من موافقة المحكومين، والتي تتجسد غالباً في مبدأ «شخص الواحد صوت واحد». وفي هذا السياق، كثيراً ما يُعتبر حكم الأغلبية مرادفاً للديمقراطية.

ومع ذلك، فإن الفيدرالية، كما طبقت عالمياً وأقرت في الدستور المؤقت للصومال، تتعارض مع مبادئ الديمقراطية كحق التمثيل للأغلبية لأسباب جوهرية. أولاً، إن بنية مجلس الشيوخ تضمن تمثيلاً متساوياً لكل ولاية بغض النظر عن حجم سكانها. وهذا يعني أن أكبر الولايات وأصغرهما تتمتع بنفس القدر من التأثير في هذا المجلس (المادة ٧٢ من الدستور المؤقت تمنح كل محافظة من محافظات ما قبل عام ١٩٩١ ثلاثة مقاعد في مجلس الشيوخ). هذا التصميم يهدف إلى حماية حقوق الأقليات من طغيان الأغلبية، حيث يمكن لمجلس الشيوخ أن يمنع مجلس النواب،³⁰ الذي يمثل الأغلبية بشكل أكبر، من انتهاك حقوق الأقليات. في الواقع، إن حماية مصالح الأقليات هي أحد الأهداف الرئيسية لهذه العناصر غير الديمقراطية ضمن نظام الفيدرالية.

ثانياً، تضيف المحاكم الفيدرالية طبقة أخرى من الرقابة غير الديمقراطية، حيث يمكنها إلغاء التشريعات أو تقييد إجراءات الحكومة الفيدرالية أو الحكومات الولائية.³¹ في حين أن الدستور المؤقت للصومال يمنح المحاكم صراحةً سلطة مراجعة التشريعات، فإن مدى سلطاتها على الإجراءات التنفيذية أقل وضوحاً. بشكل ملحوظ، كما يلعب القضاء دوراً حاسماً في موازنة السلطة، ولكن قدرته على إلغاء الإجراءات التشريعية والتنفيذية يمكن أن يخلق توتراً داخل النظام الديمقراطي. ويمثل هذا التوازن الدقيق بين حماية حقوق الأقليات ودعم المبادئ الديمقراطية للأغلبية تحدياً معقداً في الأنظمة الفيدرالية، والصومال ليست استثناءً.³²

29. يُدرج الدستور المؤقت المحكمة الدستورية، ومحاكم مستوى الحكومة الاتحادية (بما في ذلك المحكمة الفيدرالية العليا)، ومحاكم مستوى الولايات

30. على الرغم من أن التمثيل في مجلس النواب الصومالي يعتمد حالياً على نظام ٤,٥، فإنه بمثابة هيئة التمثيل النسبي في النظام الفيدرالي. وبعبارة أخرى، فإن نظام ٤,٥ هو بديل للتمثيل النسبي.

31. يرجى الرجوع إلى الفصل ٩ من الدستور المؤقت الخاص بالفقرة الدستورية الصومالية التي تجيز المراجعة القضائية للسلطتين التنفيذية والتشريعية. يناقش هذا التقرير البند ذو الصلة بالتفصيل، ويدرس كيفية تمكين السلطة القضائية من التحقق من فروع الحكومة الأخرى والحفاظ على الدستور.

32. يرجى الرجوع إلى الفصل ٩ من الدستور المؤقت الخاص بالفقرة الدستورية الصومالية التي تجيز المراجعة القضائية للسلطتين التنفيذية والتشريعية. يناقش هذا التقرير البند ذو الصلة بالتفصيل، ويدرس كيفية تمكين السلطة القضائية من التحقق من فروع الحكومة الأخرى والحفاظ على الدستور.

١. المراجعة القضائية للإجراءات التشريعية

وفقاً للمادة ١٠٩ ج، تُمنح المحكمة الدستورية سلطة «الاستماع إلى القضايا والبت فيها كما هو منصوص عليه في المادة ٨٦ بشأن الطعون في دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان الفيدرالي». وتوضح المادة ٨٦ كذلك أن «التشريع الذي صدر بعد العملية التشريعية ... لا يمكن الطعن فيه إلا إذا زُعم أنه يتعارض مع الدستور». هذا الإطار يمنح القضاة غير المنتخبين سلطة كبيرة للتدخل في قرارات البرلمان المنتخب في الصومال في إطار النظام الفيدرالي. منح سلطة قضائية مستقلة الحق في التدخل في أعمال الممثلين المنتخبين يثير تساؤلات جوهرية حول توزيع السلطة في الديمقراطية الفيدرالية. هذا التوتر يعكس التحديات التي تواجه تحقيق التوازن بين التمثيل الديمقراطي وحماية حقوق الأفراد والأقليات. تحقيق هذا التوازن أمر حيوي لبقاء الديمقراطية واستمرارها.

من المسائل الحاسمة التي تحتاج إلى مزيد من الدراسة هو من لديه الحق في الطعن في القوانين بموجب المادة ٨٦ من الدستور المؤقت. تحدد هذه المادة أربع فئات يحق لها رفع هذه الدعاوى:

(أ) جميع أعضاء مجلس الشيوخ أو ممثل واحد عن كل ولاية.

(ب) ثلث أعضاء مجلس النواب.

(ج) مجلس الوزراء.

(د) عشرة آلاف ناخب مسجل أو أكثر.

هذا النهج الذي يركز على الحكومة في تحديد الوقوف القانوني يقوض سيادة القانون من خلال تقييد الجماعات التي يحق لها الطعن في التشريع. إن سيادة القانون عادة ما تنطوي على أن أي شخص متضرر من قانون ما يجب أن يكون له الحق في الطعن فيه. من خلال تقييد الوقوف القانوني على هذه المجموعات الأربع، فإن المادة ٨٦ تقوض هذا المبدأ.

ضع في الحسبان حالة شخص تم اعتقاله بموجب قانون معين، وفقاً للمادة ٨٦، لا يحق لهذا الشخص الطعن في دستورية القانون، رغم أن حريته معرضة للخطر. وبالمثل، إذا أصدر البرلمان قانوناً غير دستوري يضر بمصدر رزق شخص ما، فإن المادة ٨٦ تثير تساؤلاً جوهرياً: لماذا ينبغي منع هذا الشخص من تحدي تطبيق قانون يؤثر عليه سلباً بشكل مباشر؟

على أقل تقدير، يجب أن يكون للذين يتأثرون بشكل مباشر بالقانون - مثل المتهمين بجرائم أو المتضررين اقتصادياً - الحق في التشكيك في دستوريته. بدون هذه الأحكام، تصبح مراجعة القضاء أقل فاعلية ولا تمنع التشريع الزائد. السماح للمتضررين بالجوء للقضاء أمر ضروري لضمان قيام القضاء بحماية مبادئ العدالة والمساءلة في النظام القانوني.

٢. المراجعة القضائية للإجراءات التنفيذية

بينما يمنح الدستور المؤقت المحاكم صراحة سلطة المراجعة القضائية على التشريعات - مما يسمح لها بإبطال القوانين التي تعتبر غير دستورية - فإن سلطة مراجعة أعمال السلطة التنفيذية محدودة في بعض الجوانب ومفرطة في جوانب أخرى. إن البند الوحيد الذي يمنح المحاكم سلطة تقييم أعمال السلطة التنفيذية هو المادة ١٠٩(د)، والتي تنص على أنه «يجوز لأي فرد أو مجموعة أو الحكومة تقديم طلب مرجعي مباشرة إلى المحكمة الدستورية بشأن المسائل المتعلقة بالمصلحة العامة». في حين أن هذا البند يسمح للأفراد والجماعات، بما في ذلك المجتمع المدني، بالطعن في أعمال السلطة التنفيذية أمام المحكمة، فإن تقييد المراجعة القضائية لأعمال السلطة التنفيذية على معيار غامض مثل «المسائل المتعلقة بالمصلحة العامة» يمثل مشكلة في ظل مبادئ سيادة القانون.

من ناحية أخرى، فإن السماح بالطعن العام في أعمال السلطة التنفيذية بناءً على هذا المعيار ينتهك حق السلطة التنفيذية في وضع السياسات العامة، خاصة في المجالات التي لا توجد فيها قوانين محددة. في نظام فيدرالي، يجب أن تكون الآلية المناسبة لتقييد السلطة التنفيذية من خلال قدرة المحاكم على إلغاء الإجراءات التي تنتهك القوانين أو الأحكام الدستورية القائمة. إذا لم يحظر أي قانون إجراء معين ولم ينتهك هذا الإجراء الدستور، فيجب أن تكون السلطة التنفيذية قادرة على تنفيذ هذه السياسة العامة حتى يتناولها المشرع. إن السماح بالطعن في أعمال السلطة التنفيذية بناءً على المصلحة العامة فقط يعد تدخلاً في صلاحيات السلطة التنفيذية. إذا رغب المشرع في تقييد أعمال السلطة التنفيذية، فعليه أن يفعل ذلك من خلال تشريع واضح.

إن غياب أحكام أوسع تتيح للمحاكم ممارسة الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية تؤدي إلى حالة يمكن للسلطة التنفيذية فيها التصرف بصورة غير قانونية دون خضوعها للمساءلة، لا سيما في الحالات التي لا تثير قضايا ذات مصلحة عامة. هذا القيد يترك الأفراد بلا سبيل للجوء عندما تتصرف الحكومة بشكل غير صحيح، ولكن خارج نطاق ضيق مما يعتبره قضايا ذات مصلحة عامة. إن تقييد المراجعة القضائية يسمح للسلطة التنفيذية بالعمل خارج حدود القانون في حالات قد لا تعتبر ذات مصلحة عامة، مما يقوض المساءلة وربما يسمح بوقوع أعمال حكومية ضارة دون رادع.

علاوة على ذلك، فإن إلزام المحكمة الدستورية بالنظر في جميع قضايا المصلحة العامة - على افتراض أنها محكمة أول درجة - قد يؤدي إلى إرهاق المحكمة وتشتيتها عن مهامها الدستورية الأساسية. ويتمثل النهج الأكثر فعالية في السماح للمحاكم الأدنى بالتعامل مع قضايا الرقابة القضائية في المقام الأول، مع إتاحة الفرص للاستئناف إلى المحاكم العليا. وهذا من شأنه أن يمكن المحكمة الدستورية من الحفاظ على تركيزها على القضايا الدستورية الجوهرية، وممارسة تقديرها في استماع القضايا فقط بعد معالجتها من خلال نظام الاستئناف. هذا النهج الطبقي سيمنع إرهاق المحكمة، مما يضمن تركيزها على صون أهم المسائل الدستورية.

٨. استقلال القضاء

يمكن فهم الاستقلال القضائي من خلال بعدين رئيسيين: الاستقلال الفردي والاستقلال الجماعي. يشير الاستقلال الفردي إلى استقلالية كل قاضٍ، مما يضمن قدرته على اتخاذ قرارات خالية من الضغوط الخارجية، مما يسمح له بالحكم بشكل عادل ونزيه. من ناحية أخرى، يؤكد الاستقلال الجماعي على القضاء كمؤسسة، مما يضمن عمل القضاء ككل دون تدخل من فروع الحكومة الأخرى أو القوى الخارجية.

على الرغم من أهمية الاستقلال القضائي، إلا أنه يجب موازنته بالمساءلة. يحذر العديد من العلماء القانونيين من وضع الاستقلال القضائي والمساءلة في أيدي الفروع السياسية، خوفاً من أن يؤدي هذا الإشراف إلى تجاوز السلطة والتأثير على الاستقلال القضائي. في حين أن التنظيم الذاتي، كما هو الحال في أنظمة مثل الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، يعتمد على ثقافة قوية للاستقلال القضائي - والتي تفتقر إليها الصومال حالياً - يجب أن تظل الميزات الهيكلية لضمان كلا من الاستقلال والمساءلة غير سياسية. يضرب الدستور المؤقت توازناً ملحوظاً، حيث ينص على كلا من الاستقلال القضائي والمساءلة من خلال إنشاء لجنة الخدمة القضائية، والتي صممت لحماية نزاهة القضاء دون المساس باستقلاله.

لقد أدى إنشاء هيئة الخدمة القضائية ككيان مستقل إلى تعزيز استقلال القضاء بشكل فعال، خاصة في البلدان النامية. فجنوب أفريقيا، على سبيل المثال، أنشأت هيئة الخدمة القضائية في عام ١٩٩٤، ومنحتها سلطة اختيار وتعيين المرشحين القضائيين. ومن أجل تعزيز فعالية الهيئة، وافقت جنوب أفريقيا على عقد باحثين قانونيين دوليين في كيب تاون لدراسة عمليات التعيين والتأديب في بلدان مختلفة.³³ وقد أنتج هذا التعاون مبادئ كيب تاون للجان المستقلة،³⁴ التي تدعو إلى إنشاء لجان تعمل بشكل مستقل عن المؤسسات الحكومية، وتتمتع بالموارد المناسبة وتكوين شامل .

تسلط مبادئ كيب تاون الضوء على أهمية التنوع داخل الهيئة، مما يضمن إشراك أعضاء القانون لمنع التأثير السياسي غير المربر. علاوة على ذلك، يجب أن تعتمد الهيئة معايير واضحة لاختيار المرشحين بناءً على الأدلة المقدمة من المرشحين والمصادر الخارجية. وينبغي أن يساعد موظفو الدعم والسكرتارية في فحص المرشحين، وتنظيم المقابلات، والاحتفاظ بالسجلات. إن عملية التدقيق المهنية تعزز الشفافية والثقة العامة. ويمكن أن تزيد المقابلات العامة مع المرشحين من تعزيز ثقة الجمهور في القضاء. ويجب على الهيئة أيضاً إنشاء عملية مداوات واضحة تحدد مواقع الاجتماعات ومتطلبات النصاب القانوني وآليات التصويت. وبعد المقابلات والمناقشات، ينبغي لها أن تختار بشكل مثالي مرشحاً واحداً لكل منصب قضائي شاغر، والذي سيعين من قبل السلطة المختصة. ومن المرجح أن تحصل الهيئة المتنوعة والمستقلة على الدعم الشعبي لتعييناتها القضائية.

33. جمعت جنوب أفريقيا علماء من جنوب أفريقيا وكينيا وكندا وماليزيا ونيجيريا والمملكة المتحدة لدراسة كيفية تعيين القضاة في بلدانهم. وقد دعم المشروع مركز برمنغهام لسيادة القانون التابع للمعهد البريطاني للقانون الدولي والمقارن. واختتم المؤتمر بمبادئ كيب تاون للجان المستقلة في اختيار وتعيين القضاة في الكومنولث البريطاني.

34. https://constitutionnet.org/sites/default/files/cape_town_principles_-_february_2016.pdf

أ. استقلال القضاة

من وجهة نظر القاضي، فإن استقلال القضاء يتعلق بشكل أساسي باتخاذ قرارات محايدة دون خوف من انتقام الحكومة أو ضغوط من الأطراف المتنازعة. ويجب أن يكون القاضي المستقل أيضاً قادراً على العمل دون تدخل السلطة التنفيذية أو المخاوف المالية التي يمكن أن تهدد الموضوعية والعدالة.

ويجب أن تكون شروط تعيين القضاة ومدتهم وتعويضاتهم محددة بوضوح لحماية هذا الاستقلال. وينبغي تقديم رواتب مناسبة للقضاة وحمايتهم من المتقاضين والمدعى عليهم والمسؤولين الحكوميين. وعمتاداً على الإطار القانوني، يجوز للقضاة أن يخدموا حتى سن التقاعد المحدد، أو لعدد محدد من السنوات، أو مدى الحياة. وعلاوة على ذلك، فإن الروح القضائية العميقة لضمان عدم تشابك الاعتبارات المالية أو التأثير على القضاة، وبالتالي الحفاظ على قدرتهم على البقاء محايدين ودعم العدالة بنزاهة.

ب. استقلال النظام القضائي

وفي تناقض صارخ مع إخفاقات النخبة السياسية في الصومال، صُفِّ وُضِع الدستور المؤقت السلطة القضائية المستقلة ركيزة أساسية للحكومة الفيدرالية. وحددوا استقلال القضاء باعتباره أحد «المبادئ التأسيسية» للدستور. وتنص المادة ٣ صراحة على «الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية المستقلة». إن مصطلح «مستقل» يُفهم عالمياً على أنه يعني سلطة قضائية متحررة من التدخل الخارجي، ولا سيما من الفروع السياسية. وتعزيزاً لذلك، تنص المادة ١٠٦ على أن «القضاء مستقل عن السلطين التشريعية والتنفيذية للحكومة في ممارسة وظائفه القضائية».

ويضمن الدستور كذلك أن «لكل شخص الحق في محاكمة علنية عادلة أمام محكمة مستقلة ومحايدة» (المادة ٣٤). ولضمان استقلال القضاء، تنص المادة ١٠٦ على أنه «لا يخضع أعضاء السلطة القضائية إلا للقانون» وتحمي القضاة من خلال النص على أنه «لا يجوز رفع دعوى مدنية أو جنائية على القاضي فيما يتعلق بالسلطة القضائية». ممارسة أي وظيفة قضائية».

١. هيئة الخدمة القضائية

وباستثناء التهديدات الجسدية التي يتعرض لها القضاة أو أسرهم، فإن صلاحيات التعيين والتأديب والتعويض وتحديد ظروف العمل يمكن أن تؤثر بشكل كبير على استقلال القضاء. تمنح المادة ١٠٩ أ من الدستور المؤقت هيئة الخدمة القضائية سلطة «تعيين وتأديب ونقل أي عضو في الهيئة القضائية على المستوى الاتحادي»؛ «[د] اتخاذ قرار بشأن الأجر والمعاشات التقاعدية»؛ و«[د] النظر في مسائل العمل الأخرى المتعلقة بالقضاء». وبالتالي فإن لجنة الخدمات القضائية هي الكيان المكلف بدعم استقلال ومساءلة السلطة القضائية الفيدرالية في الصومال.

وإلى جانب الصلاحيات المبينة في المادة ١٠٩ أ، توفر المادة ١٠٦ المزيد من الحماية للقضاة من خلال اشتراط موافقة هيئة الخدمة القضائية لتفتيش منازلهم أو أشخاصهم. كما تنص المادة ١١١ أ على أن تكون هيئة الخدمة القضائية «مستقلة ومحايدة وغير حزبية» لضمان استقلال القضاء. إن استقلالية الهيئة أمر مهم لحماية السلطة القضائية التي تهدف إلى حمايتها. يتكون تكوين هيئة الخدمة القضائية، كما هو موضح في المادة ١٠٩ أ، من تسعة أعضاء: رئيس المحكمة الدستورية، ورئيس المحكمة العليا، والنائب العام، ورئيس لجنة حقوق الإنسان، وعضوين من نقابة المحامين الصومالية. وثلاثة من المجتمع المدني. وينبغي لهذه العضوية المتنوعة أن توفر حماية قوية للقضاء. ومع ذلك، فإن شرط أن يكون رئيس المحكمة الدستورية عضواً يعني أنه لا يمكن إنشاء هيئة الخدمة القضائية بشكل كامل إلا بعد إنشاء المحكمة الدستورية نفسها، مما يزيد من تأخير تطوير السلطة القضائية.

ومن الجدير بالذكر أن هيئة الخدمة القضائية تشترك في اسمها مع نظيرتها في جنوب أفريقيا، والتي أنشئت في عام ١٩٩٤ لأغراض مماثلة. ويسلط هذا التوازي الضوء على تأثير الخبراء القانونيين الدوليين في صياغة الدستور المؤقت للصومال، وهو ما يعكس اعتماد سمة دستورية أصبحت قاعدة في العديد من البلدان النامية. ومن خلال اتباع هذا النموذج الراسخ (انظر أعلاه للحصول على تفاصيل حول نموذج جنوب أفريقيا)، يتجنب الصومال الحاجة إلى «إعادة اختراع العجلة» في إنشاء سلطة قضائية مستقلة. ومع ذلك، فإن فشل النخبة السياسية في إنشاء هيئة الخدمة القضائية قد ترك السلطة القضائية والبلاد في وضع هش، مما يعوق التحقيق الكامل لاستقلال القضاء.

تنص المادة ١٠٩ ب من الدستور المؤقت على إنشاء المحكمة الدستورية، والتي «تتألف من خمسة (٥) قضاة بما في ذلك رئيس المحكمة ونائب رئيس المحكمة». ويقوم هؤلاء القضاة بانتخاب رئيس المحكمة من بينهم. وتمتلك المحكمة الدستورية السلطة الحاسمة في تفسير الدستور. ولها سلطة «إعلان عدم دستورية التشريع من وقت صدوره، أو من وقت صدور الحكم، أو لتمكين اتخاذ الإجراءات المناسبة ريثما يصبح غير صالح، من تاريخ محدد في المستقبل» (المادة ١٠٩ ج). بالإضافة إلى ذلك، تلعب المحكمة دوراً محورياً في تحديد الأسس القانونية لإجراءات عزل الرئيس قبل أي تصويت من قبل مجلسي البرلمان. لذلك، فإن المحكمة الدستورية تهدف إلى التأثير بشكل كبير على كيفية ممارسة السلطة في مقديشو. وقد أدى غيابها إلى نفي وظيفة المحكمة الحاسمة المتمثلة في الرقابة القضائية، وترك فراغاً خطيراً يسده في كثير من الأحيان قرارات وأفعال تعسفية من قبل الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات.

وتتطلب هيئة الخدمة القضائية، المخولة بموجب المادة ١٠٩ ب ترشيح القضاة للمحكمة الدستورية، الحصول على موافقة البرلمان الفيدرالي قبل أن يتمكن الرئيس من تعيين القضاة رسمياً.³⁵ ووفقاً للمادة ٩٠، يمنح الرئيس صلاحية تعيين رئيس المحكمة. ومع ذلك، فإن إنشاء المحكمة الدستورية يعتمد على التشكيل المسبق لهيئة الخدمة القضائية، والتي تتطلب بدورها أن يكون رئيس قضاة المحكمة الدستورية عضواً.

وهذا يخلق مفارقة: إذ لا يمكن إنشاء هيئة القضاء بدون المحكمة الدستورية، ولكن لا يمكن تشكيل المحكمة الدستورية بدون هيئة القضاء. وعلى الرغم من بعض المحاولات، فإن فشل البرلمان الفيدرالي في إنشاء أي من الكيانات في الإطار الزمني المحدد في المادة ٣٥ أدخل الصومال في طريق مسدود، ولا يمكن كسره إلا من خلال المفاوضات السياسية والحل. وبعد مرور أكثر من عشر سنوات على إنشاء أول حكومة اتحادية، لم يتم إنشاء هيئة الخدمة القضائية ولا المحكمة الدستورية، مما ترك السلطة القضائية فعلياً تحت سيطرة السلطة التنفيذية، في انتهاك واضح للدستور المؤقت.

٩. الوضع الراهن للقضاء والتغييرات المقترحة

تتبع هيكل المحاكم في الولايات الخمس (باستثناء صوماليلاند) حالياً نموذجاً تقليدياً يتكون من (محاكم ابتدائية)³⁶ ومحاكم الاستئناف والمحكمة العليا، مع احتفاظ كل ولاية بنظامها القضائي الخاص. وفي حين تعمل المحاكم الابتدائية والاستئناف في منطقة بنادر، تفتقر مقديشو إلى محكمة عليا مخصصة. وعلى المستوى الفيدرالي، توجد محكمة عليا في مقديشو؛ ومع ذلك، لا تعمل أي محاكم فيدرالية حالياً في الولايات أو مقديشو.³⁷

في النظام الفيدرالي النموذجي، يكون للولايات أنظمة محاكم خاصة بها إلى جانب نظام المحاكم فيدرالية تخدم الأمة بأكملها، تتألف من محاكم ابتدائية ومحاكم استئناف ومحكمة عليا. وفي حين أنشأت الولايات الصومال محاكمها الخاصة، فإن قدرتها غالباً ما تكون محدودة وغير كافية لتلبية احتياجات السكان. وعلاوة على ذلك، لا توجد محاكم ابتدائية أو استئنافية في الولايات أو محافظة بنادر. وإذا التزم الصومال بهيكل المحاكم الفيدرالية الكلاسيكي الذي يسمح بأنظمة محاكم الولايات والمحاكم الفيدرالية الموازية، فإن إعادة بناء النظام القضائي الصومالي في إطاره الفيدرالي الجديد يتطلب توسعاً كبيراً في المحاكم عبر مختلف المدن والمقاطعات. إن الموارد المالية والبشرية المحدودة في الصومال تجعل مثل هذا التعهد مهمة صعبة إن لم تكن مستحيلة.

35. ويبدو أن منح المادة ٩٠ سلطة تعيين رئيس المحكمة الدستورية للرئيس بناءً على توصية من هيئة القضاء الإداري يتعارض مع المادة ١٠٩ ب، التي تسمح لقضاة المحكمة الدستورية الخمسة بانتخاب رئيس المحكمة. ومن الممكن تسوية هذا التضارب إذا استخدمت هيئة الخدمة القضائية نتيجة انتخاب قضاة المحكمة الدستورية كتوصية للرئيس بتعيين رئيس المحكمة. ويُظهر استخدام مصطلح «رئيس» في المادة ٩٠ ورئيس المحكمة الإدارية في أماكن أخرى بعض التسرع في الصياغة.

36. حسن هذه الفقرة: إن المحكمة الجزئية ومحكمة المقاطعة ومحكمة الدرجة الابتدائية غالباً ما تكون مترادفة. ومع ذلك، من المعتاد أن يكون للصومال محاكم جزئية ومحاكم المقاطعات كمحاكم ابتدائية. وتستند اختصاصات هاتين المحكمتين الجزئيتين عادةً إلى موضوع القضية (خطورة الجرائم أو مقدار المال في نزاع مدني)، حيث تنظر المحكمة الجزئية في الجرائم الأقل خطورة والنزاعات الأصغر. تجمع بونتلاذ بين المحاكم الابتدائية والمحاكم الجزئية ومحاكم المقاطعات وتحافظ على نوع واحد من المحاكم الابتدائية، والتي تنظر في جميع القضايا على مستوى المحاكم. ويبدو أن الولايات الأخرى تحتفظ بالمحاكم الابتدائية والمحاكم الجزئية ومحاكم المقاطعات.

37. ومن غير الواضح ما إذا كان غياب المحكمة العليا لمنطقة بنادر من بقايا ما قبل الفيدرالية أم أنه متعمد. بالإضافة إلى عدم وجود محكمة عليا محافظة بنادر، لا يوجد فيها أي فرع تشريعي. وسيطر رئيس الحكومة الفيدرالية بشكل مباشر على السلطة التنفيذية. وبالتالي، فإن سكان محافظة بنادر ليس لديهم حكومة خاصة. بدلاً من ذلك، يوجد للمحافظة حاكم في شكل عمدة يعينه الرئيس. يمارس عمدة المدينة سلطاته كما يراها مناسباً دون أن يكون لأي كيان حكومي آخر (باستثناء الرئيس) أي رأي في أفعاله.

إن أحد الحلول المحتملة، التي تم توضيحها في اتفاق جوهر السياسي³⁸ لعام ٢٠١٨ والتعديلات اللاحقة، هو نظام قضائي متكامل. فبدلاً من الحفاظ على محاكم محاكمة منفصلة للمسائل الولائية والفيدرالية، يقترح هذا الاتفاق إطاراً موحداً للمحاكم الابتدائية يتقاسمه كلا المستويين من الحكومة. بالإضافة إلى ذلك، سيتم منح المحاكم العليا للولايات سلطة التعامل مع الاستئنافات الفيدرالية، مما يسمح لمحاكم الدرجة الأولى والمحاكم العليا للولايات بممارسة الاختصاص الفيدرالي. يهدف هذا النهج إلى تبسيط العملية القضائية، وخفض التكاليف، وتعظيم استخدام المواهب القضائية، وتعزيز كفاءة النظام القانوني في الصومال. سيتولى القضاة في هذا النظام التعامل مع القضايا التي تنطوي على قوانين الولايات والقوانين الفيدرالية، على غرار الأنظمة الفيدرالية الكلاسيكية حيث يتم الفصل في الأدلة المتداخلة. ومع ذلك، ينطلق هذا النموذج المتكامل من الأنظمة التقليدية من خلال منح الاختصاص الأصلي على قضايا الولايات والقوانين الفيدرالية للمحاكم الابتدائية للولايات بينما يسند اختصاص الاستئناف الفيدرالي للمحاكم العليا للولايات. من شأن هذا النهج الموحد أن يمكن المحاكم من معالجة مجموعة أوسع من القضايا القانونية في وقت واحد.

الحل الممكن الآخر هو إنشاء محاكم دورية، حيث يسافر القضاة إلى بلدات أو مدن مختلفة لسماع القضايا. ويمكن أن تتمتع هذه المحاكم الدورية بسلطة قضائية أصلية واستئنافية، بحيث تعالج بشكل فعال التحديات التي يفرضها السكان المشتتون خارج المراكز الحضرية الكبرى. وفي هذا النموذج، يمكن لنفس القضاة أن يعملوا كقضاة المحاكم وقضاة الاستئناف، مع النص على أن القاضي الذي نظر في قضية على المستوى الابتدائي لا يمكنه المشاركة في استئنافها.

ومن الممكن أن يؤدي الجمع بين نموذج الدوري ونظام المحاكم المتكاملة إلى معالجة التحديات المالية وتحديات الموارد البشرية في الصومال بشكل كبير مع إنشاء سلطة قضائية تلبي الاحتياجات العامة بشكل فعال.³⁹ ومن الممكن تحسين الموارد من خلال البدء بعدد قليل من محاكم المقاطعات المتكاملة في كل دولة عضو، مع استكمالها بنظام دوائر الاستئناف. ويمكن لقضاة المحاكم الابتدائية والمحاكمة العليا أيضاً المشاركة في عملية الاستئناف إذا لم يشرفوا على القضية نفسها على كلا المستويين. ومن شأن هذا النهج الهجين أن يعزز إمكانية الوصول إلى العدالة مع استخدام الموارد المحدودة على أفضل وجه.

إن تنفيذ مثل هذا الهيكل المعقد للمحاكمة سوف يتطلب قيادة قوية وقانونيين أكفاء. إن إضافة ميزة الدائرة داخل نظام المحاكم المتكامل من شأنه أن يقلل من عدد القضاة والمرافق المطلوبة مع تعزيز إمكانية وصول المواطنين الصوماليين إلى العدالة. ومن شأن هذا النهج أن يخلق نظاماً أكثر كفاءة من الناحية المالية ويظل مستجيباً لاحتياجات المجتمعات المحلية على الصعيد الوطني، ويعزز الثقة في العملية القضائية ويعزز سيادة القانون.

يدرك معظم أصحاب المصلحة القضائيين في الصومال التعقيدات المترتبة على تنفيذ نظام قضائي متكامل. أحد المخاوف المتكررة هو ما إذا كان سيتم أيضاً دمج مكونات نظام العدالة الأخرى - مثل المدعين العامين والشرطة ووكالات التحقيق والسجون - في هذا الإطار. إذا كان من المتوقع أن تعمل هذه الكيانات كجزء من نظام موحد، فستطرح أسئلة حول كيفية إدارتها وما إذا كانت ستشرف عليها سلطة مركزية، مما قد يهدد استقلالية أنظمة العدالة في الدولة.

وهذا يؤدي إلى أسئلة أوسع حول توازن القوى داخل الهيكل الفيدرالي. ويشعر أصحاب المصلحة بالقلق بشكل مفهوم بشأن احتمال تجاوزات الفيدرالية، وهي قضية شائعة في الأنظمة الفيدرالية. وإذا تولت الحكومة الفيدرالية السيطرة على كافة أجهزة العدالة، فإن هذا قد يقوض مبادئ الفيدرالية، التي تهدف إلى توزيع السلطة والسماح للحكم المحلي بالاستجابة للاحتياجات الإقليمية. كما أن مركزية نظام العدالة تخاطر بإضعاف استقلالية الدول وإضعاف قدرتها على إقامة العدل بما يتناسب مع القيم والظروف المحلية.

38. إن غياب صومالاند وبونتلاند عن الاتفاق يثير تساؤلات حول ما إذا كانا سيوافقان على اتفاق أساسي تم التوصل إليه في غيابهما. وعلاوة على ذلك، تولت الحكومة الفيدرالية السيطرة الكاملة على الهيئات القضائية للولايات بموجب هذا الاتفاق، وإن كان ذلك عن غير قصد، لأنه في حين أن الاتفاق يدمج محاكم الولايات والمحاكم الفيدرالية، فإنه لم يدمج محكمة العدل العليا الفيدرالية في السيطرة الكاملة على نظام المحاكم المتكامل. ومن المرجح أن يكون هذا سهواً.

39. وبطبيعة الحال، فإن الأمن هو عامل تعقيد في التنقل في جميع أنحاء البلاد. ومع ذلك، فإن الموارد الأمنية اللازمة لنقل القضاة ومساعدتهم في جميع أنحاء البلاد تتضاءل مقارنة ببناء العديد من أنظمة المحاكم وتشغيلها.

علاوة على ذلك، فإن دمج أجهزة العدالة يمكن أن يقلل من المساءلة. في النظام الفيدرالي، عادة ما تكون السلطات المحلية مجهزة بشكل أفضل لمواجهة التحديات المحددة التي تواجهها، حيث أن لديها فهمًا أعمق لمجتمعاتها. يمكن للنهج المركزي أن يعيق الاستجابة، ويفصل بين إدارة العدالة واحتياجات المجتمع.

وبالتالي، فإن المناقشات حول نظام قضائي متكامل يجب أن ترتبط بقضايا أوسع تتعلق بالحكم والمساءلة ودور الفيدرالية في تعزيز العدالة. ويدعو أصحاب المصلحة إلى إجراء مشاورات لتوضيح ما قد يستلزمه التكامل، مع التأكيد على الحاجة إلى حلول تعالج القضايا ذات الصلة، مثل الانتهاء من فصول تقاسم السلطة في الدستور بطريقة تعمل على بناء الإجماع بين الولايات.

هناك دعوة قوية للشفافية حول كيفية عمل هذا التكامل في الممارسة العملية والتأكيدات على عدم المساس بمبادئ الحكم المحلي والمساءلة. وفي حين يقدم نظام المحاكم المتكامل فوائد محتملة من حيث الكفاءة والتماسك، فإن الحفاظ على التوازن الذي يحترم الاستقلالية والخصائص الفريدة لأنظمة العدالة على مستوى الدولة أمر ضروري. ويعد هذا التوازن أمراً حاسماً لضمان أن النهج المتكامل يخدم حقا احتياجات جميع المجتمعات مع الحفاظ على المبادئ الأساسية للفدرالية.

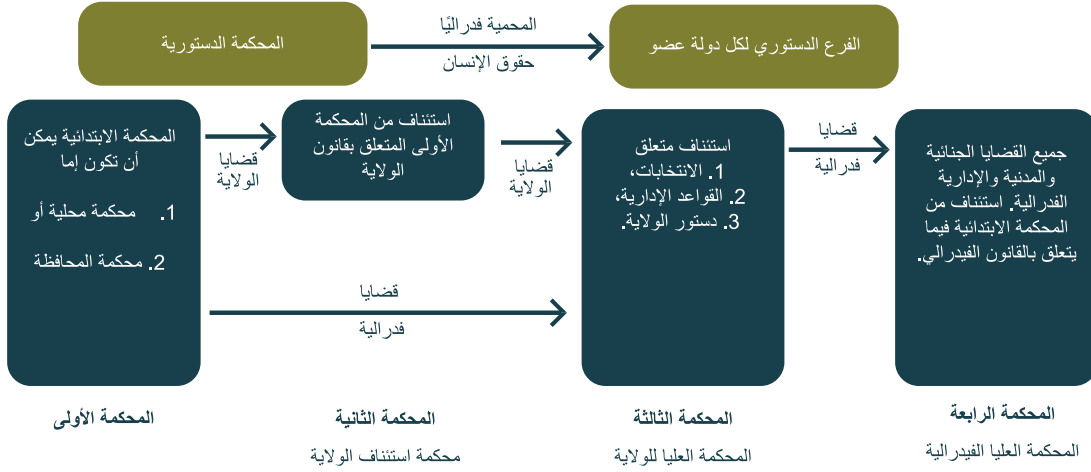
١٠. المحاكم المتكاملة والدستور المؤقت

إن النظام القانوني المحلي في الصومال لم يتحول بالكامل بعد ليتوافق مع الفيدرالية التي تم تبنيها حديثاً، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى الافتقار إلى الإرادة السياسية وعدم كفاية الموارد المالية والبشرية، بما في ذلك الخبرة الفنية والقانونية. ويكافح النظام الحالي لتلبية الاحتياجات القضائية للمجتمع بشكل كافٍ. ومع ذلك، فإن نظام المحاكم المتكامل المقترح يقدم مساراً واعداً للمضي قدماً للصومال لإنشاء نظام قضائي فعال ضمن إطاره الفيدرالي الجديد. وإذا أمكن حشد التفويضات والالتزام السياسي اللازمين لتنفيذ هذا الهيكل المتكامل، فيمكن أن يكون بمثابة أساس متين لمجتمع قائم على سيادة القانون وحقوق الإنسان. ومن خلال تعزيز احترام سيادة القانون، يمكن للمحاكم المتكاملة أن تلعب دوراً محورياً في عملية إرساء السلام المستدام وتسهيل انتقال الصومال الكامل إلى الديمقراطية.

من المهم أن ندرك أن الدستور المؤقت لا يقدم سوى إرشادات محدودة فيما يتعلق بمحاكم الولايات، حيث ينص ببساطة على أن «المحكمة العليا على مستوى الولايات هي المحكمة العليا للولايات»، دون تحديد دورها في التعامل مع القضايا الفيدرالية. وتشير هذه اللغة إلى توقع وجود أنظمة محاكم منفصلة للولايات وللحكومة الفيدرالية. علاوة على ذلك، لا يوضح الدستور الجهة المسؤولة عن إنشاء محاكم الولايات. على الرغم من أوجه الغموض هذه، فإن الجهود مستمرة لإنشاء نظام قضائي متكامل بحيث تتولى محكمة واحدة التعامل مع القضايا الفيدرالية وقضايا الولايات على مستوى المحكمة، وتتمتع المحاكم العليا في الولايات بسلطة الاستئناف الفيدرالية. في هذا النموذج، يقوم نفس القضاة في المحكمة والمحاكم العليا للولايات بالفصل في القضايا القانونية الفيدرالية والمتعلقة بالولايات. ومن الناحية النظرية، فإن هذا الترتيب ليس أكثر تعقيداً من إدارة الشؤون الفيدرالية وشؤون الولايات في محاكم منفصلة.

يطمح الدستور الصومالي المؤقت إلى إنشاء سلطة قضائية مستقلة، كما هو موضح في المواد ٣ و١٠٥ و١٠٦ و١٠٨. ومع ذلك، فإن هيكلها متروك لتحديد من خلال هيئة الخدمة القضائية المكونة من تسعة أعضاء لم يتم تشكيلها بعد، كما هو محدد في المادتين ١٠٩ و١١١. ينبع هيكل المحكمة المتكاملة المقترح من اتفاقية جوهر لعام ٢٠١٨، والتي تتصور نظاماً تتقاسم فيه المحاكم الفيدرالية ومحاكم الولايات المرافقة والقضاة على مستوى المحكمة. بموجب هذه الخطة، ستحتفظ كل ولاية بمحاكمها الاستئنافية الخاصة بها، ومحكمة عليا ذات اختصاص استئنافي فيدرالي، وفرع للمحكمة الدستورية، التي ستكون قراراتها بشأن المسائل الدستورية نهائية، باستثناء القضايا التي تنطوي على حقوق الإنسان التي تم إنشاؤها على المستوى الفيدرالي. سيكون للحكومة الفيدرالية محاكمها العليا والدستورية مقرها في مقديشو، لكن المحاكم العليا للولايات ستتولى وظيفة محكمة الاستئناف الفيدرالية.

اتفاقية جوهر السياسية لعام 2018 حول المحاكم



كما ينص الاتفاق على إنشاء هيئة الخدمة القضائية تتألف من تسعة أعضاء بنفس العضوية الموضحة في الدستور المؤقت. ومع ذلك، نظراً لأن دمج محاكم الولايات والأعضاء والمحاكم الفيدرالية لم يكن متصوراً في الأصل، فإن تكوين هيئة الخدمة القضائية يظل مقتصرًا على المسؤولين الفيدراليين. ونتيجة لذلك، تعمل هيئة الخدمة القضائية كهيئة فيدرالية ضمن إطار نظام قضائي متكامل.

إن السماح لهيئة الخدمة القضائية الفيدرالية بالإشراف على المحاكم المتكاملة يشكل خطراً على السلطة القضائية المستقلة في الولايات على النحو المنصوص عليه في الدستور المؤقت. بالإضافة إلى ذلك، فإن وجود فروع متعددة للمحكمة الدستورية ذات السلطة النهائية يمكن أن يؤدي إلى أحكام غير متنسقة وارتباك، مما قد يؤدي في النهاية إلى تقويض سيادة القانون. وبالتالي، فإن تشكيل الهيئة وغياب عملية الاستئناف التقديرية أمام المحكمة الدستورية للقرارات التي تتخذها فروع الولايات فيها يمثلان مخاوف كبيرة في اتفاقية جوهر.

وفي وقت لاحق، عدل مجلس الوزراء اتفاقية جوهر من خلال الإبقاء على الطبيعة المتكاملة للمحاكم ولكن إزالة فروع المحكمة الدستورية في الولايات الأعضاء. وفي حين أن هذا التعديل منطقي، لأنه يزيل احتمالية عدم الاتساق بين أحكام المحكمة الدستورية، فإن التكوين غير المتغير لهيئة الخدمة القضائية الفيدرالية لا يزال يثير تساؤلات حرجة حول نزاهة الإطار القضائي وتوازن القوى بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات.

كما تناول المجلس الاستشاري الوطني للمحكمة الدستورية قضية تشكيل هيئة الخدمة القضائية من خلال إنشاء لجنة متكاملة تضم ممثلين عن كل من الحكومات الفيدرالية وحكومات الولايات. ويحافظ الاتفاق النهائي للجنة الوطنية للمحكمة الدستورية على نظام المحاكم المتكامل، ويحذف فروع المحكمة الدستورية على مستوى الولايات الأعضاء، وينشئ هيئة الخدمة القضائية مكونة من ٢٤ عضواً تضم مسؤولين من الولايات والحكومة الفيدرالية ومدينة مقديشو. ويعزز هذا التعديل التمثيل داخل هيئة الخدمة القضائية ويتماشى بشكل أوثق مع نية الدستور المؤقت لضمان استقلال القضاء على جميع مستويات الحكومة.

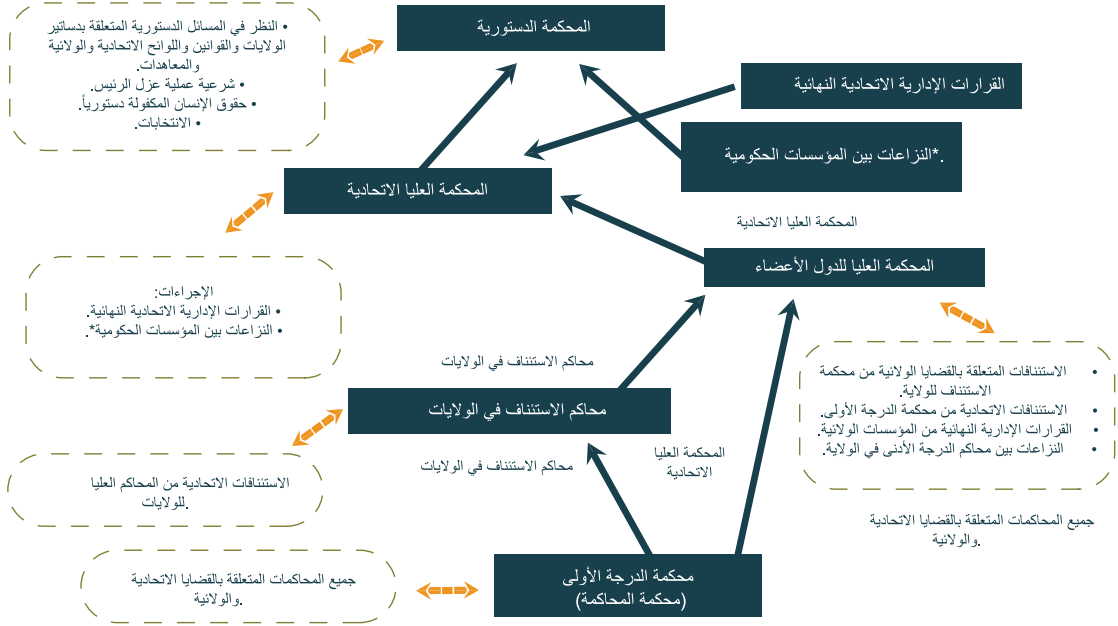
من المهم أن نلاحظ أن تبني الصومال لهيئة الخدمة القضائية الفيدرالية كان في الأصل مخصصاً لنظام المحاكم الفيدرالية الذي يحكمه إطار قانوني واحد - القانون الفيدرالي. إن دمج محاكم الدرجة الأولى يطرح تحديات كبيرة تتعلق بالفيدرالية. إن تفعيل هيئة الخدمة القضائية الفيدرالية للإشراف على نظام محاكم الولايات المشترك سوف يتطلب تعاوناً واسع النطاق بين الولايات والحكومة الفيدرالية، ويمتد إلى ما هو أبعد من الاتفاق على دمج المحاكم.

يتمتع القضاة بسلطة كبيرة، مما يجعل تعييناتهم نقطة تأثير رئيسية لكل من قادة الولايات والحكومة الفيدرالية. إن إيجاد التوازن بين مصالح الولايات والحكومة الفيدرالية أثناء اختيار المهنيين القانونيين الماهرين في تعقيدات ديناميكيات الفيدرالية والولاية سيكون تحدياً كبيراً أثناء عملية التعيين. يؤكد هذا التعقيد على الحاجة إلى نهج مدروس وتعاوني لضمان عمل القضاء بشكل فعال ضمن الإطار المتكامل.

فيما يلي هيكل المحكمة المقترح من المجلس الاستشاري الوطني، بما في ذلك السلطات المنوطة بها والخطوات الإجرائية. تشير الأسهم الصلبة إلى خطوات الاستئناف، بينما تمثل الأسهم المنقطعة ذات الوجهين توزيع الصلاحيات داخل النظام.

مقترح المجلس الاستشاري الوطني بتاريخ 28 ديسمبر 2022

الإجراءات
الصلاحيات



معظم الصلاحيات والعمليات الإجرائية المقترحة للنظام القضائي الجديد منطقية؛ ومع ذلك، فإن منح المحكمة الاتحادية العليا والدستورية الولاية الأصلية على الإجراءات الروتينية قد يشكل تحديات كبيرة. هذه الحالات، التي غالبًا ما تكون قائمة على الوقائع ومفصلة، تكون أكثر ملاءمة لمحاكم الدرجة الأولى، المصممة للتعامل مع تعقيدات التقاضي الأولي.

علاوة على ذلك، إذا كانت هذه المحاكم العليا مسؤولة عن إدارة النزاعات الناشئة عن قرارات الوكالات أو الوزارات الفيدرالية، فقد تغمرها كمية القضايا، مما يضعف قدرتها على معالجة القضايا ذات الأهمية الوطنية الأكبر. لمنع ذلك، يجب أن تكون الصلاحية الأصلية للمسائل المتعلقة بقرارات الوكالات والنزاعات بين المؤسسات الحكومية من اختصاص محاكم الدرجة الأولى. سيسمح هذا للمحكمة العليا والدستورية بالتركيز على المسائل ذات الأهمية الوطنية الأوسع، بدلاً من استهلاكها في النزاعات الإدارية أو النزاعات بين الحكومات.

يوفر هيكل المحكمة المقترح من قبل المجلس الاستشاري الوطني أساساً متيناً لإعادة بناء الجهاز القضائي في الصومال. ومع ذلك، من المهم الاعتراف بأن بونتلاند وصوماليلاند لم تشاركا في المفاوضات التي أدت إلى التكامل الأصلي لأنظمة المحاكم في اتفاقية جوهو عام ٢٠١٨، ولا في المناقشات اللاحقة للمجلس الاستشاري الوطني التي تناولت أوجه القصور الرئيسية في ذلك الاتفاق والتعديلات التي أجراها مجلس الوزراء.

على الرغم من أن مقديشو لم يكن لديها تمثيل في اتفاقية جوهو الأصلية، إلا أن عمدة المدينة شارك في مفاوضات المجلس الاستشاري الوطني. لضمان نجاح النظام القضائي المتكامل، فإن إجراء مفاوضات سياسية شاملة تشمل جميع الولايات ومقديشو والحكومة الاتحادية أمر ضروري. بدون دعم وتوافق جميع أصحاب المصلحة، من غير المرجح أن يعمل النظام بشكل فعال. بناء توافق في الآراء أمر بالغ الأهمية لضمان نزاهة الجهاز القضائي وكفاءته في المستقبل.

الجدول 1: تكوين هيئة الخدمة الوطنية في الدستور المؤقت وفي اتفاقية جوهر 2018 وما تلاها.

عضوية هيئة الخدمات القضائية	الدستور المؤقت	اتفاقية جوهر 2018	مجلس الوزراء 2021	اللجنة الوطنية الدستورية 2022
رئيس قضاة المحكمة العليا الفيدرالية	✓	✓ رئيسا	✓	✓ رئيسا
رئيس قضاة المحكمة الدستورية	✓	✓	✓	✓
النائب العام الاتحادي	✓	✓	✓	✓
رؤساء قضاة المحاكم العليا للولايات	✗	✗	✗	✓
المدعون العامون للولايات	✗	✗	✗	✓
رئيس قضاة محكمة مقديشو	✗	✗	✗	✓
النائب العام لمقديشو	✗	✗	✗	✓
أعضاء لجنة حقوق الإنسان	✓ رئيس هيئة ، حقوق الإنسان	✓	✓	✓
محامون من ذوي الخبرة من نقابة المحامين	✓ عضوان	✓	✓	✓ أعضاء 3
ثلاثة خبراء قانونيين	✗	✗	✗	✓
ثلاثة أشخاص ذوي مكانة عالية في المجتمع الصومالي	✓	✓	✓	✗

✓ نعم ✗ لا

** بموجب الدستور المؤقت، تنتخب هيئة الخدمة القضائية رئيسها.

باستثناء تعيين رئيس المحكمة العليا الفيدرالية رئيساً للهيئة، فإن اتفاقية جوهر لعام ٢٠١٨ لا تعدل عضوية الهيئة في الدستور المؤقت. أبقى تعديل مجلس الوزراء لعام ٢٠٢١ لاتفاقية جوهر على عضوية اللجنة كما هو منصوص عليه في الدستور المؤقت.

تكمّن المعضلة الكبيرة التي تتطلب حلاً سياسياً في إنشاء هيئة الخدمة القضائية والمحكمة الدستورية بشكل مترابط، على النحو المبين في الدستور المؤقت. وبموجب الدستور، تتولى هيئة الخدمة القضائية مهمة ترشيح وتقييم قضاة المحكمة الدستورية. في الوقت نفسه، تنتخب المحكمة الدستورية رئيس قضاة - وهو أيضاً عضو في لجنة القضاء. ويخلق هذا الترابط وضعاً لا يمكن فيه تشكيل هيئة الخدمة القضائية أو المحكمة الدستورية دون الآخر. ونتيجة لهذا فإن التوصل إلى حل سياسي ضروري لكسر هذا الجمود، بما يسمح بالتأسيس الفعال لكلتا المؤسستين ويضمن قدرة السلطة القضائية على العمل على النحو المنشود.

١١. إنشاء نظام قضائي متكامل

رغم نجاح السلطات السياسية في وضع الأسس الدستورية لنظام قضائي شامل، فإن تفعيل هذه المحاكم⁴⁰ وتوفير التدريب القانوني اللازم لبناء نظام قضائي فعال وتعزيز ثقافة سيادة القانون وحقوق الإنسان، عملية شاقة تتطلب سنوات عديدة. ومن شأن دمج المحاكم الفيدرالية ومحاكم الولايات، وإدخال نظام الدوائر القضائية، أن يساهم في بناء نظام قضائي أكثر كفاءة، إلا أن هذه المهمة المعقدة تتطلب دعماً سياسياً قوياً، وخبرات قانونية واسعة، واستثمارات مالية كبيرة.

الصومال ليس البلد الوحيد الذي يواجه تحدي إعادة بناء مؤسساته القضائية من الصفر. فقد سبقته دول عديدة في هذا المسار، مما يوفر لنا دروساً وعبراً قيمة. وقد أصدرت الأمم المتحدة، انطلاقاً من هذه التجارب، العديد من الأدلة الإرشادية التي يمكن أن تكون بمثابة خارطة طريق لمواجهة التحديات القضائية التي يواجهها الصومال. سيسلط هذا التقرير الضوء على هذه الاستراتيجيات الناجحة، مؤكداً على أن الهدف الرئيسي لأي عملية إعادة إعمار هو ترسيخ سيادة القانون.

ولتحديد احتياجات قطاع العدالة بدقة، لا بد من إجراء تقييم شامل للنظام القضائي الحالي. ويتضمن هذا التقييم جمع بيانات تفصيلية من مختلف مناطق البلاد، وإجراء مقابلات مع القضاة والمحامين والموظفين القضائيين، ومراقبة سير العمل في المحاكم، ودراسة أداء المؤسسات ذات الصلة بالعدالة. وقد قدم البحث الذي أجراه معهد هيريتج للدراسة السياسات خلال العامين ٢٠٢٠ و٢٠٢١ إطاراً مفيداً للقيام بهذا التقييم الشامل.

أ. تقييم حالة القضاء

إن الخطوة الأولى في التخطيط لإعادة بناء قطاع العدالة في الصومال هي فهم عملياته الحالية بشكل شامل وتقييم نقاط الضعف والنواقص في النظام. قد تكون بعض المظالم السائدة متجذرة بعمق في سياقات تاريخية، مما يجعل من الضروري للصوماليين المطلعين التعاون وتقييم وضع قطاع العدالة في كل ولاية.

كما يجب أن يدرس هذا التقييم وظائف المؤسسات الرئيسية - الشرطة والمدعين العامين والمحاكم والسجون - بحثاً عن أدلة على أوجه القصور وعدم الكفاءة. بعد التقييم الشامل أمراً بالغ الأهمية لفهم نقاط القوة والضعف في قطاع العدالة الحالي، وضمان أن تستند جهود الإصلاح إلى فهم عميق للممارسات والتحديات القائمة. ومع إنشاء المحكمة الدستورية وهيئة الخدمة القضائية لتعيين القضاة، يجب أن يركز التقييم أيضاً على العوامل المؤثرة على التعيينات القضائية وأي خلل في إدارات المحاكم. بالإضافة إلى ذلك، فإن إجراء استطلاعات محدودة في المدن الرئيسية لقياس تصور الجمهور لمصداقية نظام العدالة من شأنه أن يوفر رؤى قيمة.

تتضمن القضايا المحورية التي يتعين على فريق التقييم استقصاؤها ما يلي:

- **الوظائف القضائية:** تتمثل في تقييم أداء القضاء ومدى وجود اختلالات فيه، وتحديد الكفاءات اللازمة من بين الموظفين لدعم جهود الإصلاح.
- **ممارسات الشرطة:** فحص انتهاك الشرطة للحريات الفردية وحقوق الإنسان وتقييم كيفية تمكّن القضاة والمدعين العامين من معالجة هذه الانتهاكات.
- **ظروف السجون:** بما في ذلك قضايا الاكتظاظ، وسوء الصرف الصحي، وإساءة استخدام السلطة، ومدة احتجاز الأفراد دون تهمة أو محاكمة، إلى جانب تحديد الطرق التي يمكن بها للقضاء معالجة هذه المشاكل.

40. بالنظر إلى تأسيس نظام قضائي شامل في جميع الدول الأعضاء، من الضروري الاعتراف بتفاوت الظروف بينها. فبينما تمكنت بونتلاند (وأرض الصومال) من بناء مؤسسات قضائية ذات قدرات معينة، فإن الدول الأخرى لا تزال متأخرة في هذا المجال. لذا، فإن تأسيس محاكم جديدة سيكون ضرورياً في معظم الدول، بينما تحتاج بونتلاند (وأرض الصومال) إلى دعم مخصص لتعزيز أنظمتها القضائية الأكثر تطوراً. في الواقع، يمكن أن تكون بونتلاند نموذجاً يحتذى به في بناء نظام قضائي شامل في الصومال. فبناءً على إطارها القضائي الحالي، يمكن لبونتلاند أن تتبوأ دوراً ريادياً في إعادة بناء الأنظمة القضائية في مناطق أخرى من البلاد. وبهذا النهج، يمكن للمؤسسات القضائية القائمة في بونتلاند أن تكون نقطة انطلاق لتوجيه تطوير السلطة القضائية في الولايات الأقل تجهيزاً، مع تبادل أفضل الممارسات والدروس المستفادة من تجربتها.

- **الرقابة على المجتمع المدني:** تحديد منظمات المجتمع المدني المحلية التي تراقب مؤسسات العدالة واستكشاف كيفية دعمها لتعزيز الشفافية والمساءلة.
- **الفساد والجريمة المنظمة:** التحقق من انتشار الفساد والجريمة المنظمة، وخاصة في مجالات مثل الاتجار بالبشر، وتهريب المخدرات، وغيرها من أنشطة التهريب.

يجب أن يحدد التقييم الخطوات اللازمة للإصلاح وتزويد السلطات بتحليل شامل لقطاع العدالة، مع تسليط الضوء على القضايا المتعلقة بمعايير المحاكمة العادلة كما هو معترف به دوليًا. وعلاوة على ذلك، يمكن لفريق التقييم أن ينظم ورش عمل للقضاة والمدعين العامين والشرطة حول القوانين ذات الصلة وحقوق المحاكمة العادلة وسيادة القانون. إن الجمع بين ممثلي هذه المؤسسات الأساسية من شأنه أن يعزز التفاهم المتبادل حول أدوار كل منها في إدارة العدالة وتشجيع التعاون نحو نظام أكثر فعالية وعدالة.

ب. إصلاح المؤسسات الرئيسية في قطاع العدالة

لتعزيز قطاع العدالة في الصومال، يتوجب على ممثلي الولايات ومقديشو والحكومة الفيدرالية، في المقام الأول، التوصل إلى حل سياسي يضع حداً لإخفاقات النظام القائم. ويتطلب ذلك بشكل عاجل فصل السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية، وإقرار استقلالها كسلطة قائمة بذاتها. وتشمل الخطوات الإصلاحية الأساسية الأخرى التوافق على هيكل المحاكم، هيئة الخدمة القضائية، وإنشاء المحكمة الدستورية، وإجراء التعديلات الدستورية اللازمة. وينبغي أن تركز هذه التعديلات على القضايا الشائكة المتعلقة بتقاسم السلطات، واختصاصات هيئة الخدمة القضائية، وهيكل المحاكم. وعند ترسيخ الأساس الدستوري للنظام القضائي، يمكن البدء في تنفيذ الإصلاحات القضائية بالتوازي مع معالجة التحديات البنوية الأعمق.

في حين تساهم العديد من المؤسسات في نظام العدالة وسيادة القانون، فإن أقسام التحقيق (الشرطة والمدعين العامين)، والادعاء (المدعين العامين)، والقضاء (المحاكم)، والإصلاحات (السجون)⁴¹ تلعب دورًا محوريًا في تفعيل قطاع العدالة. وينبغي لأي فريق مكلف بإعادة بناء قطاع العدالة في الصومال أن يركز في البداية على الفرع القضائي (أي المحاكم)، إذ يبدأ إرساء سيادة القانون بالمحاكم القادرة على الفصل في النزاعات بشكل عادل وكفء. كما أن فرع الادعاء مرتبط ارتباطًا وثيقًا بالمحاكم، ويرتبط أداء واجباته ارتباطًا لا ينفصم بوظائف نظام المحاكم. إن إصلاح هذين الفرعين معًا من شأنه أن يخلق أساسًا أقوى لإصلاح قطاع العدالة الأوسع، مما يضمن تجذر سيادة القانون بشكل فعال.

١. المحاكم

يشكل القضاة والمحامون والمدعون العامين والمحققون ومديرو المحاكم عصب عمل المحاكم الصومالية. لذا، فإن أي جهود تقييمية أو إصلاحية يجب أن تعطي أولوية قصوى لتعزيز أداء هذه الفئات الأساسية:

- تحسين إدارة المحاكم لتبسيط العمليات وإدارة القضايا وتعزيز الكفاءة.
- المساعدة في توظيف القضاة والمدعين العامين وموظفي المحكمة لسد الفجوة الحرجة في القوى العاملة بسلك القضاء.
- توفير التدريب الشامل لجميع العاملين في القضاء لضمان الكفاءة والالتزام بسيادة القانون.
- إنشاء لجنة الخدمة القضائية لدعم نزاهة القضاء والمساءلة.
- تنفيذ أنظمة فعالة لإنشاء السجلات وصيانتها لضمان الشفافية والتوثيق السليم للإجراءات القانونية.
- تثقيف الجمهور حول الحوكمة وسيادة القانون يعزز الثقة في النظام القضائي ويشجع المشاركة المدنية.

41. لا تُستخدم السجون -بطبيعة الحال- إلا في الملاحقة الجنائية. ولكن في تقييم سيادة القانون، إذا كان نظام العدالة الجنائية يعمل بشكل جيد، فمن المرجح أن تعمل مسؤوليات التقاضي المدني للمحاكم بشكل جيد.

يتعين على فريق الإصلاح، خلال مرحلة التقييم، أن يقوم بمراجعة دقيقة للمحاكمات والإجراءات القضائية السابقة، مع التركيز بوجه خاص على مدى التزامها بالإجراءات الجنائية الصحيحة. يشمل ذلك التحقق من احترام حدود الاحتجاز قبل المحاكمة وضمان حصول المتهمين على المشورة القانونية اللازمة. كما يجب على الفريق تقييم جودة التحقيقات التي سبقت المحاكمات وتحديد العوامل التي تعوق تطبيق الإجراءات القانونية قبل المحاكمة.

وكذلك يجب إيلاء الأولوية القصوى لمعالجة التهديدات والعنف الموجه ضد العاملين في قطاع العدالة، وذلك لضمان سلامتهم الشخصية واستمرارية سير العمل العدلي. يمكن للعاملين في هذا القطاع أن يلعبوا دوراً فعالاً في تطوير آليات وقائية لمواجهة هذه التهديدات، مما يساهم في تعزيز سلامة النظام القضائي بأكمله.

يمكن أن يوجه فريق الإصلاح جهوده في المرحلة الأولى نحو إصلاح قطاع العدالة الجنائية، نظراً لأهمية سيادة القانون في الصومال. يعاني الأمن الأساسي من تحديات مستمرة، وتتطلب الحماية العامة تعزيزاً دون المساس بحقوق المواطنين. تشكل ممارسات مثل التهريب والعنف والرشوة التي تمارسها الشرطة تهديداً مباشراً للأمن والاستقرار. كما أن استخدام الأسلحة بشكل غير قانوني وحل النزاعات الشخصية بالقوة وطلب الرشوة ظواهر منتشرة على نطاق واسع.

يتعين على الفريق أن يقوم بتدقيق إجراءات الاعتقال والاحتجاز، ومعاملة السجناء، وإمكانية حصولهم على المشورة القانونية، وحقوقهم كاملة، بما في ذلك حقهم في الرعاية الصحية والاتصال بأفراد أسرهم. يجب أن يعطي الفريق أولوية لضمان التقيد بمعايير المحاكمة العادلة وإشراك الضحايا في الإجراءات القانونية. علاوة على ذلك، ينبغي تقييم الإطار القانوني المنظم للتظاهرات وحرية الصحافة وعمل المنظمات غير الحكومية، وذلك لضمان حماية هذه الحقوق. وأخيراً، يجب أن تكون محاسبة المسؤولين الحكوميين، بما في ذلك أفراد الشرطة والقوات المسلحة، عن انتهاكات حقوق الإنسان من أولويات عمل الفريق.

ومما يثير القلق بشكل خاص العنف ضد النساء والفتيات،⁴² والذي ينتشر على نطاق واسع في المجتمعات التي ينعدم فيها القانون مثل الصومال. لقد ناضل المشرعون من أجل سن قوانين فعالة ضد الاغتصاب - وهو أقدم أنواع العنف الجنسي وأكثرها شيوعاً - وغالباً ما يتعثرون بسبب المناقشات حول الموافقة، والتي يخشى البعض من أنها قد تؤدي إلى تشريع الزنا عن غير قصد. إن هذا التركيز في غير محله على الكيفية التي قد يؤدي بها تجريم الاغتصاب إلى إلغاء تجريم الزنا هو ضرر جسيم للنساء والفتيات. وإذا كان الهدف هو حماية النساء والفتيات، فيجب سن قوانين فعالة ضد الاغتصاب وإنفاذها. إن ربط تجريم الاغتصاب بتجريم الزنا يتجاهل الديناميكيات الاجتماعية المعقدة لهذه الأفعال. وينبغي لفريق الإصلاح أن يقيّم ويصلح القوانين المحيطة بالتحقيق في العنف الجنسي وملاحقته قضائياً، وضمان حمايتها الفعالة للنساء والفتيات من الأذى.

وعلاوة على ذلك، من المرجح أن يجد فريق الإصلاح أن تفاعلات أغلب الصوماليين مع نظام العدالة تقتصر على اللقاءات مع القوات المسلحة، وهو ما يؤدي في كثير من الأحيان إلى الانفصال عن القضاء. وقد ينظر الرأي العام إلى المحاكم باعتبارها مؤسسات ثانوية للحكم. ومن الأهمية بمكان عقد ورش عمل لتثقيف الجمهور حول دور القضاء وتعزيز الثقة في المحاكم. ومن شأن تقريب المحاكم من الناس من خلال حل النزاعات بسرعة وعدالة وبأسعار معقولة أن يساعد في تغيير هذه التصورات وتعزيز سيادة القانون في الصومال.

٢. القضاة

ولتأسيس سلطة قضائية مستقلة، يتعين على هيئة الخدمة القضائية أن تبدأ بتحديد المرشحين الأكثر تأهيلاً لشغل مناصب القضاء، بدءاً بمجموعة القضاة الحالية في البلاد. وينبغي أن تكون المهمة الأساسية هيئة الخدمة القضائية اختيار الأفراد القادرين على العمل بحيادية وبعيداً عن الانتقام الحكومي أو النفوذ من الأطراف المشاركة في النزاع

ويتعين على هيئة الخدمة القضائية أن تخلق بيئة تعزز استقلال القضاء، وتضمن حماية القضاة من التدخل التنفيذي والضغط السياسي وأي شيء من شأنه تعريض نزاهتهم للخطر. لأن حماية القضاة من الضغوط المالية أمر بالغ الأهمية لمنع التأثير غير المبرر على عملية اتخاذ القرار.

لتعزيز الشفافية واستقلال القضاء واستقراره، يجب وضع مبادئ توجيهية واضحة بشأن التعيينات القضائية الدائمة والتعويضات. كما ينبغي لهيئة الخدمة القضائية أن تحدد معايير قضائية وأخلاقية صارمة، وتفرض عقوبات رادعة على أي خروقات. بالإضافة إلى ذلك، يجب إنشاء آليات رقابة وتأديب مستقلة لضمان مساءلة القضاة وحمايتهم من الضغوط الخارجية. من خلال هذه الإجراءات، يمكن للهيئة أن تساهم في بناء نظام قضائي فعال ومستقل يساهم في ترسيخ سيادة القانون في الصومال.

42. ورغم أن الفتيان والرجال يمكن أن يتعرضوا للاعتداء الجنسي، فمن المنطقي أن يقتصر الإصلاح الأولي على الجرائم الجنسية الأكثر انتشاراً في الصومال، مثل الاغتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي ضد الفتيات والنساء. ويتعين على صناع السياسات أن يركزوا على الأمور السهلة خضبة أن تنحرف العملية برمتها عن مسارها.

٣. إدارة المحاكم

في ضوء الهياكل القضائية المتكاملة المقترحة، يجب على فريق الإصلاح أن يعطي الأولوية لإنشاء نظام متماسك للمحاكم الابتدائية إلى جانب محاكم الاستئناف في الولايات الأعضاء والمحاكم العليا للولايات. يجب أن تكون المحاكم في مقديشو مهيكلتة على نحو مماثل لتلك الموجودة في الولايات الأعضاء لضمان الاتساق والعدالة في جميع أنحاء القضاء. سيتطلب تنفيذ نظام المحاكم المتكامل هذا تعديلات على الدستور الفيدرالي ودستور الولايات لتنماشى مع الإطار الجديد.

سيرأس كل محكمة، بما في ذلك المحاكم الابتدائية، قاض واحد أو أكثر. بالإضافة إلى ذلك، سيلعب الإداريون القانونيون الفعالون، والمعروفون بموظفي المحكمة، دوراً محورياً في التسيير الناجح للمحاكم. سيدير هؤلاء الإداريون تدفق القضايا، ويحافظون على السجلات القضائية، ويتواصلون مع أصحاب المصلحة الخارجيين، ويشرفون على الموارد والميزانيات، ويتعاملون مع الموارد البشرية، وتوفير التعليم والتدريب المناسبين. كما سيديرون أنظمة تكنولوجيا المعلومات المتكاملة لعمليات المحكمة الحديثة.

إن حفظ السجلات القضائية يشكل حجر الزاوية في سير عمل أي محكمة، ويتطلب تطبيق معايير صارمة تضمن سلامتها وحمايتها. ويتعين وضع إطار عمل شامل يحدد مبادئ المساءلة وآليات الوصول والاحتفاظ والتخلص من السجلات، بما يضمن الشفافية والكفاءة في الأداء. ومن الضروري أن يتمكن القاضون على إدارة المحاكم، وهم قضاة ومدربون قانونيون ذوو خبرة، من مواجهة التحديات المتزايدة للإجراءات القضائية مع ضمان سير العمل بكفاءة.

نظراً للعبء الكبير الملقى على عاتق القضاء في إدارة شؤون المحاكم وتنفيذ إجراءاتها العدلية، فإن توفير ميزانية كافية يمثل ضرورة ملحة لضمان سير العمل بكفاءة. تشمل هذه الميزانية تغطية رواتب الموظفين وتوفير البنية التحتية اللازمة لإدارة القضايا وحفظ السجلات. ولضمان نجاح عملية إعادة بناء النظام القضائي في الصومال، يُنصح بإشراك الخبراء القضائيين في وضع خطط عمل مخصصة لكل محكمة، مما يساهم في بناء بنية تحتية قضائية فعالة ومستدامة تدعم سيادة القانون.

٤. المدعون العامون

يلعب المدعون العامون دوراً محورياً في تعزيز سيادة القانون، مؤكداً بذلك مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين على أهمية اختيار مدعين عامين يتمتعون بالنزاهة والكفاءة.⁴³ لا بد من تزويد هؤلاء المدعين العامين بالتدريب والتأهيل اللازمين، مع وضع ضمانات كافية لمنع أي تعيينات متأثرة بالتحيز أو المحسوبية.

وغالبا ما تفاقم قضايا التمييز الجنسي والعشائري والفساد التحيز السائد في نظام العدالة الصومالي. وتؤدي العشائرية، بشكل خاص، إلى تهميش الأقليات، مما يجعل دعوة الأمم المتحدة إلى النزاهة في تعيينات النيابة العامة ذات أهمية بالغة. ويمكن للصومال مكافحة التمييز من خلال إعطاء الأولوية لاختيار أفراد يتمتعون بالنزاهة، لا سيما ضد الفئات المستضعفة.

لا يكفي أن يتمتع المدعون العامون بالنزاهة الشخصية، بل يتعين عليهم أن يخضعوا لبرامج تدريبية وتعليمية متخصصة تؤهلهم للتعامل مع القضايا المعقدة. يجب أن يكونوا على دراية عميقة بالقانون الجنائي والإجراءات القانونية، وأن يفهموا جيداً الحقوق والحريات الأساسية التي يكفلها القانون، سواء على الصعيد الوطني أو الدولي. كما يتوجب عليهم أن يلتزموا بأعلى معايير الأخلاق المهنية، وأن يحافظوا على حيادهم في تطبيق القانون واحترام حقوق جميع الأطراف، من متهمين وضحايا على حد سواء.

وفي حال تبني نظام قضائي متكامل على مستوى المحاكم في الصومال، فسيتر ذلك سؤالاً بالغ الأهمية بشأن ما إذا كان ينبغي دمج المدعين العامين أيضاً في هذا الإطار الجديد. وقد أثار أحد أصحاب المصلحة في مجال العدالة على الأقل هذه القضية أثناء المناقشات حول النظام المقترح. وبما أن جميع القضايا الجنائية ستعرض في محكمة ابتدائية واحدة، عادة من قبل مدع عام محلي، فمن المهم أن نفكر فيما إذا كانت سلطة الادعاء العام سوف تقع على عاتق المدعين العامين في الدول الأعضاء أو ما إذا كانت هناك حاجة إلى هيكل بديل. بشكل فهم الآثار المترتبة على مثل هذا الإطار القضائي مفتاحاً لضمان إنفاذ النظام للقانون بشكل فعال مع احترام مبادئ الفيدرالية ووجود نظام حكم ذا مستويين.

وتتيح دول مثل كندا وأستراليا وسويسرا والهند وماليزيا، تنوع الاختصاص القضائي المزدوج داخل محكمة ابتدائية واحدة، مما يوفر نماذج محتملة للصومال. وتتميز الهند وماليزيا على وجه الخصوص بأنظمة قضائية متكاملة، حيث تتمتع ماليزيا بشكل فريد بهيكل قضائي موحد يعمل على مستوى الولايات وعلى المستوى الوطني. ومع ذلك، فإن الفيدرالية القائمة على الملكية في ماليزيا تختلف عن المبادئ التقليدية للفيدرالية، والتي من المرجح أن تكون على غرار نظام الصومال.

43. <https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/143341NCJRS.pdf>, last visited June 14, 2024.

١٢. الالتزامات الأخلاقية لأفراد القضاء والتدريب

الأخلاق هي الركيزة التي تقوم عليها سيادة القانون. وفي سياق هذا الأمر، يتحمل القضاة والمحامون والمسؤولون عن إنفاذ القانون مسؤولية كبيرة في ضمان عدالة الإجراءات ونزاهة الأحكام. ومن هنا تأتي أهمية دور فرق الإصلاح في وضع معايير أخلاقية واضحة لكل دور، مع توفير الآليات الضرورية لضمان الالتزام بها.

وعلى سبيل المثال، في الأنظمة القانونية التنافسية التي يتولى فيها المحامون قيادة الإجراءات ويتبوأ القضاة دور المحكمين المحايدين، يُحظر على القضاة، كقاعدة عامة، إجراء اتصالات انفرادية بأي من الطرفين - أي دون حضور الطرف الآخر - حفاظاً على حيادهم وعدم الوقوع في شبهة التحيز. وبالمثل، يتعين على المحامين تجنب أي تضارب في المصالح قد يخل بواجبهم في تمثيل موكلهم تمثيلاً أميناً وحازماً.

يمكن للصومال أن الاستفادة من تجارب دولية متنوعة في مجال الأخلاقيات متناسبة مع خصوصيته الثقافية والاجتماعية. ويجب أن يكون الالتزام بالأخلاق المعيار الأساسي في اختيار كل من يعملون في القضاء والنيابة والتحقيق والشرطة والسجون. كما يجب على المحامين الالتزام بمدونة أخلاقية صارمة، مع تطبيق عقوبات مشددة على أي مخالفة، بما في ذلك الشطب من سجل المحامين.

يجب على فريق الإصلاح أن يضع مبادئ توجيهية أخلاقية واضحة لكل فرد في قطاع العدالة، وأن يوفر التدريب الكافي لضمان تطبيقها. هذا الإجراء سيعزز من نزاهة القضاء، وسيوطد ثقة الجمهور بالنظام القضائي، وسيجعل العدالة والمساءلة أساساً راسخاً في قطاع العدالة.

١٣. تعزيز سيادة القانون من خلال التعليم

إن تعزيز ثقافة احترام القانون يمثل ركيزة أساسية لإرساء دعائم سيادة القانون والحكم الرشيد في الصومال. ومن أبرز التحديات التي تواجه البلاد هو سوء الفهم العميق للحكومة. فالعلاقة بين الحكومة والشعب غير واضحة في كثير من الحالات. فبعيداً عن المشهد اليومي لتباهي السياسيين وتقاسم السلطة وفق الحصص العشوائية (٤,٥) ووجود المظاهر المسلحة، يفتقر العديد من الصوماليين إلى فهم واضح لأدوار ووظائف الحكومة. وهذه الفجوة مبررة في ضوء تاريخ الصومال الحافل بالحكم الاستبدادي والافتقار إلى تثقيف العامة حول مبادئ الحكم الرشيد. ومن ثم، فإن تطوير ثقافة قانونية شاملة، تعزز السلوك القانوني وتضمن الوصول إلى عدالة ناجزة ونزيهة يمثل ضرورة ملحة.

ولسد هذه الفجوة، يجب على الحكومة أن تعمل بشكل استباقي على تعزيز وعي الجمهور بوظائفها. فالفساد المتجذر، الذي يرتبط غالباً بالسلطة، يقوض ثقة المواطنين بالقانون ويؤدي إلى انتشار ثقافة الإفلات من العقاب. وعندما يرى الأقوياء مناصبهم كوسيلة للثراء السريع، فإن ذلك يشجع على استغلال السلطة ويعمق الفساد، مما يهدد سيادة القانون ويحُض على تجاهل القواعد.

ولتجدير ثقافة احترام القانون في المجتمع الصومالي، لا بد من البدء بتعليم أطفالنا منذ الصغر مبادئ الحكم الرشيد وسيادة القانون. فمنذ المراحل الدراسية الأولى، يجب أن يتلقى الطلاب تعليماً واعياً وبهياكل الحكم وأهمية الامتثال للقانون ودورهم الفاعل في بناء مجتمع ديمقراطي. إلا أن نجاح هذا الجهد يرتبط بشكل كبير بدعم الأسرة، حيث يجب أن يشهد الأطفال في بيوتهم التطبيق العملي للقانون واحترامه. فإذا شاهد الطفل إساءة استخدام للسلطة أو تعرض لسوء معاملة من قبل المؤسسات الحكومية، فمن المحتمل أن تتلاشى كل الدروس النظرية التي يتلقاها في المدرسة.

إن تدريس مقرر تمهيدي عن مبادئ الحكم في المرحلة الابتدائية من شأنه أن يرسخ في أذهان الطلاب الأسس الدستورية، ويوضح الأدوار المتبادلة بين المواطن والحكومة. ومع الانتقال إلى المرحلة الثانوية، وينبغي أن تتعمق المناهج في بنود الدستور، وتوفر حيزاً للنقاش حول الهياكل الحكومية وأدوار السلطات المختلفة. ومن شأن مناقشة الحقوق والحريات، والإجراءات القانونية، أن تسهم في إبراز طبيعة العلاقة بين الفرد والدولة، وتعزيز الوعي الحقوقي والمشاركة المجتمعية.

يتعين على المؤسسات الجامعية أن تركز على تخريج محامين أكفاء قادرين على تلبية احتياجات سوق العمل وأن تعمل كمنابر للحوار المجتمعي حول مبادئ الشرعية والحكومة. ويتعين على الأساتذة والقانونيين ذوي الخبرة تيسير هذه الحوارات وتوضيح المفاهيم القانونية المعقدة، مثل آليات التفاعل بين النيابة العامة والدفاع. فإذا تمكنت المؤسسات الجامعية من إشراك الطلاب وعامة الناس في هذا الحوار، فإن الصومال سيتمكن من ترسيخ مبدأ سيادة القانون وتعزيز الثقة في العدالة.

٤.١. التوصيات

١. **التكيز على استكمال مسودة الدستور** يجب إعطاء الأولوية لاستكمال مسودة الدستور. وينبغي أن يتناول هذا على وجه التحديد المواد المتعلقة بتقسيم السلطة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات، بالإضافة إلى فصل السلطات بين الأقسام لثلاثة للحكومة كما هو الحال داخل كل دولة ذات سيادة. ويجب أن يكون التركيز الأساسي على ضمان استقلال القضاء من خلال فصله بالكامل عن السلطة التنفيذية.
٢. **إعطاء الأولوية لإنشاء هيئة القضاء** إن إيجاد حل سياسي أمر ضروري للغاية لإنشاء هيئة للسلطة القضائية والمحكمة الدستورية، مع الاعتراف بالسلطة القضائية باعتبارها السلطة الثالثة للحكومة، وعلى قدم المساواة مع السلطتين التشريعية والتنفيذية. ولابد من وضع قواعد واضحة لكيفية إعادة هيكلة كل من هيئة القضاء والمحكمة الدستورية في المستقبل، بما يضمن استقلال السلطة القضائية وخلوها من التأثيرات الخارجية، ويظل إنشاء هيئة القضاء ركيزة أساسية في إطار الحوكمة. وهذا من شأنه أن يساعد في ضمان الاستقرار والاستقلالية على المدى الطويل للنظام القضائي.
٣. **الاتفاق المبدئي على نظام قضائي وفق توصيات اتفاقية جوهر لعام ٢٠١٨** الذي حسّنه المجلس الاستشاري الوطني يجب على الصومال تعديل دستوره من خلال اعتماد نظام قضائي متكامل، ليشمل ممثلين عن النظم القضائية لكل ولاية في هيئة الخدمة القضائية، ويجب أن تحصل مقديشو على معاملة مساوية للولايات حتى إيجاد حلّ لوضعها. ويوفر المجلس القضائي المكون من ٢٤ عضواً الذي اقترحه المجلس الاستشاري الوطني أساساً متيناً. في حين يمكن إجراء بعض التعديلات على عضوية الهيئة، إلا أن الأعضاء الرئيسيين قد حُددوا ويجب عدم إلغاء عضويتهم بسبب الخلافات حول السلطة.
٤. **مصادر السلطة القضائية** ينبغي أن تتلقى الهيئة الدعم الإداري الكافي، بما في ذلك إنشاء أدوار سكرتارية على المستوى التشريعي مع طاقم داعم. وستكون الأمانة العامة مسؤولة عن تنفيذ صلاحيات الهيئة. ويجب وضع لوائح تحدد كيفية تنفيذها لمهامها، ويجب أن تكون لها ميزانية كافية لإدارة القضاء بشكل فعال.
٥. **تثقيف عامة الناس حول الحوكمة** يتعين على الصومال أن يبذل جهوداً متضافرة لتثقيف عامة الناس حول الحوكمة، ودور العشائر، وأهمية الدولة. ويمكن أن تكون الجامعات والمدارس الثانوية نقطة انطلاق، وذلك عن طريق تقديمها لدورات عن الحكومة لجميع المستويات التعليمية - من المرحلة الابتدائية إلى الجامعة - والتي تركز على الدستور الصومالي. لا ينبغي أن تكون هذه الدورات بمثابة دعاية حكومية بل كأدوات تحليلية لفهم الدستور وتنفيذه في المحاكم.
٦. **دور القادة الصوماليين في تثقيف عامة الناس** يجب على القادة الصوماليين أن يبنشطوا في مجال تثقيف عامة الناس حول الحكم الرشيد، وحتى في مواجهة الخلافات السياسية. ويستطيع القادة المساعدة في تحويل تركيز الجمهور من السياسة القائمة على العشائرية نحو الهوية الوطنية من خلال العمل على صياغة الدستور المؤقت لتحقيق هدفه الأصلي - وهو إنشاء حكومة فيدرالية في الصومال.
٧. **إنشاء منتديات دستورية للحوار العام** ينبغي على الصومال أن يبنش منتديات يمكن فيها مناقشة القضايا الدستورية والحوكمة. ويجب على الحكومة دعم الجامعات في تطوير هذه المنصات للمثقفين الصوماليين لمناقشة الحوكمة مع التركيز على الحلول العملية بدلاً من المناقشات النظرية. وعلاوة على ذلك، ينبغي تشجيع الجامعات على إجراء بحوث أنثروبولوجية حول العشائرية وتأثيرها على الحوكمة وسيادة القانون.
٨. **تخطيط الموارد المالية والبشرية للمحاكم المتكاملة** نظراً للموارد المالية والبشرية المحدودة في الصومال، ينبغي على كل من الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات وضع خطة شاملة للموارد المالية والبشرية لنظام قضائي متكامل. إن وجود عدد قليل من المحاكم العاملة بشكل جيد والتي يعمل بها قضاة أكفاء ومستقلون ومدعومة بالتمويل الكافي من شأنه أن يثبت التزام الحكومة بأسس الحوكمة. ويمكن توسيع هذا النظام تدريجياً بحسب الحاجة.
٩. **الاستفادة من نظام المحاكم الدورية** على الصومال أن يفكر في استخدام نظام المحاكم الدورية لتقليل الحاجة إلى العديد من القضاة والمحاكم. ومن شأن هذا النهج أن يمكن البلد من استخدام موارده البشرية والمالية المحدودة بكفاءة مع ضمان وصول جميع المواطنين إلى العدالة.

1. Rebuilding Somalia's Broken Justice System: Fixing the Politics, Policies and Procedures, 2021; <https://heritageinstitute.org/wp-content/uploads/2021/01/Justice-Report-Jan-6-1-1.pdf>
2. International projects such as the World Justice Project (WJP). <https://worldjusticeproject.org/>
3. Rule-of-law Tools for Post-Conflict States-- Vetting: an operational framework, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RuleoflawVettingen.pdf>.
4. Rule-of-law Tools for Post-Conflict States-- Truth commissions; <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionsen.pdf>.
5. Rule-of-law Tools for Post-Conflict States-- Mapping the justice Sector; <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RuleoflawMappingen.pdf>.
6. Rule-of-law Tools for Post-Conflict States-- Monitoring legal systems; <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RuleoflawMonitoringen.pdf>.
7. Rule-of-law Tools for Post-Conflict States-- Maximizing the legacy of hybrid courts. <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/rule-law-tools-post-conflict-states-maximizing>.
8. Various reports on the process of drafting the Provisional Constitutional by the Max Plank Institute for Comparative Public Law and International Law were also reviewed.
9. G. A. Res. 67/1, ¶2 (Nov. 30, 2012).
10. What is the Rule of Law? | World Justice Project, last visited May 12, 2024.
11. Somalia—a case Study, Helen C. Metz, Federal Research Division, Library of Congress, 1992.
12. “Somalia Country Report on Human Rights Practices for 1998,” by U.S. State Department, https://1997-2001.state.gov/global/human_rights/1998_hrp_report/somalia.html, last visited May 19, 2024.
13. Muhammad Munir, “Fundamental Guarantees Of The Rights Of The Accused In The Islamic Criminal Justice System,” Hamdard Islamicus 45 Vol. XL, No. 4, 2017.
14. Muhammad Adel Haleem, Adel Omar Sherif, and Kate Daniels, “Criminal Justice in Islam,” Eds., I.B.Tauris (publisher), 2018.
15. Montesquieu, The Spirit of the Laws, Cambridge Texts in the History of Political Thought series, page 157.
16. <https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/143341NCJRS.pdf>, last visited June 14, 2024.
17. The Cape Town Principles of Independent Commissions, https://constitutionnet.org/sites/default/files/cape_town_principles_-_february_2016.pdf.

HERITAGE

I N S T I T U T E